



Številka: U-I-269/12-25

Datum: 24. 12. 2014

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA JANA ZOBCA K ODLOČBI ŠT. U-I-269/12 Z DNE 4. 12. 2014

1. Čeprav v celoti soglašam z razlogi odločitve, želim s pritrdilnim ločenim mnenjem opozoriti na tiste vidike javnega financiranja izobraževanja, ki se mi zdijo ključni, hkrati pa želim odpraviti morebitne pomisleke, ki bi se lahko pojavili v zvezi s stališči, izraženimi v razlogih odločbe št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192).

Odločba št. U-I-68/98

2. Vsi trije odstavki 57. člena Ustave urejajo isto področje človekove aktivnosti – izobraževanje in šolanje ter vlogo države pri tem. Vendar odstavki niso enako strukturirani in tudi niso usmerjeni v isto raven predmeta urejanja. Medtem, ko sta prvi in tretji odstavek splošna in zajemata vse oblike in stopnje izobraževanja, je drugi odstavek specifičen in osredotočen – nanaša se samo na osnovnošolsko izobraževanje. Prvi odstavek pomeni svoboščino, ki se nanaša na celotno šolstvo, na vse oblike in stopnje izobraževanja. Po eni strani vključuje tudi svobodo ustanavljanja zasebnih šol, po drugi strani pa ne zajema tudi pravice do v celoti brezplačnega izobraževanja. Vendar, kot je Ustavno sodišče navedlo v odločbi št. U-I-68/98, "če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to" (21. točka obrazložitve). Če je torej neločljiv del svobode izobraževanja tudi svoboda ustanavljanja zasebnih šol (osnovnih, srednjih, visokih šol, univerz, akademij, itd.), če je torej s prvim odstavkom 57. člena Ustave zagotovljen obstoj zasebnega šolstva kot ustavne institucije,¹ potem je logično to, kar je izreklo Ustavno sodišče v že omenjeni odločbi, namreč, da mora država zagotoviti tudi njegov dejanski obstoj, kar pomeni, da mora zagotoviti (so)financiranje (21. točka obrazložitve). Hkrati je dalo Ustavno sodišče še odgovor na vprašanje, kolikšen naj bo ustavno nujen (obvezen, zapovedan) prispevek države

¹ Glej L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 582.

k obstoju zasebnega šolstva kot takega (se pravi izobraževalnih ustanov vseh vrst in stopenj). Reklo je naslednje: "Njen prispevek je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva." (prav tam).

Razlikovanje

3. Povedano velja seveda na splošni ravni, torej na ravni, ki jo ureja prvi odstavek 57. člena Ustave. To pa pomeni, da stališča o odvisnosti višine prispevka države k financiranju šolstva od njenih zmožnosti, ki se nanaša na to, splošno raven, in ki je bilo v takem kontekstu tudi izrečeno, ni mogoče presajati na primer osnovnošolskega izobraževanja na podlagi javno akreditiranih programov. Tu velja drugi odstavek, ki je specifičen in namenjen izključno osnovnošolskemu izobraževanju. Za razliko od prvega in tretjega odstavka 57. člena Ustave, ki sta splošna in ki se nanašata na celoten šolsko–izobraževalni podsistem, je ta, za odločitev v tej zadevi odločilen odstavek, ozko usmerjen na osnovnošolsko izobraževanje. V tej luči je treba zato razumeti v prejšnjem odstavku citirane dele obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, vključno z zadnjim stavkom 21. točke, ko je Ustavno sodišče sklenilo: "Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo."

4. Zato soglašam s teorijo, ko pravi: "Stališču US [...], da je zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v polju presoje zakonodajalca in zato ni v nasprotju z Ustavo, ni moč pritrditi v primeru, ko gre za osnovnošolsko izobraževanje."² Komentator Ustave nato nadaljuje: "V tem primeru je treba ohraniti neokrnjeni obe ustavni pravici (glede katerih Ustava ne določa zakonskega pridržka), to je pravico do svobode izobraževanja iz 1. odstavka 57. člena in pravico vsake osnovne šole z zadostnim številom učencev, da se glede na obveznost osnovnošolskega izobraževanja financira iz javnih sredstev (2. odstavek 57. člena)." Avtor zato tudi logično sklene: "To pa pomeni, da mora država zagotoviti financiranje osnovnih šol [...] brez diskriminacije, t. j. po enakih merilih tako javnim kot zasebnim osnovnim šolam."³ Sporočila 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, še posebej njenega zadnjega stavka, zato ni mogoče trgati iz splošnega, na celotno izobraževanje nanašajočega se konteksta, v katerem je bilo izrečeno, in ga presajati v nek drug, povsem specifičen, izključno na osnovnošolsko izobraževanje nanašajoči se kontekst.

Pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja

² Glej, prav tam, str. 583.

³ Prav tam.

5. Pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja logično izhaja iz besedne razlage drugega odstavka 57. člena Ustave. Če namreč Ustava v drugem odstavku 57. člena določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in da se financira iz javnih sredstev, potem je jasno, da je predmet urejanja izobraževanje in ne tisti, ki izobraževanje izvaja. Ustava zapoveduje obveznost osnovnošolskega izobraževanja in ne obveznost takega izobraževanja samo v javnih šolah; in Ustava takoj nato, v istem stavku določa, da se to izobraževanje financira iz javnih sredstev. Ustavna dobrota javnega financiranja gre uporabniku, neposrednemu uporabniku izobraževanja, se pravi, učencem (in njihovim staršem), ne pa izvajalcem, ki so lahko zasebnopravni ali javnopravni subjekti. Financira se torej izobraževanje kot tako in ne (neposredno) tisti, ki izobražuje. Izvajalec se tu financira le kot sredstvo, kot nosilec izobraževanja, torej posredno, in ne kot cilj. Smisel financiranja je izobraževanje, njegov cilj pa zagotovitev, da ima posameznik vsaj osnovnošolsko izobrazbo.

6. Ko je tako, ne sme biti pomembno, kdo je izvajalec izobraževanja. Edino, kar šteje, je izobraževanje na podlagi javno akreditiranih programov. Če bi ustavodajalec meril na kaj drugega, bi bila dikcija 57. člena Ustave drugačna. Glasila bi se npr., "osnovnošolsko izobraževanje v javnih šolah se financira iz javnih sredstev", ali pa bi bila uporabljena tehnika zakonskega pridržka: "Izobraževanje se financira iz javnih sredstev pod pogoji, ki jih določa zakon". Iz besedila drugega odstavka 57. člena zato ne izhaja, da bi bilo financiranje izvajanja osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev podvrženo kakršnimkoli omejitvam. Ustavna določba, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, je nedeljiva in zato resnična, veljavna in učinkovita v celoti ter brezpogojno.

Smisel brezplačnosti

7. To je tudi razumljivo. Če je namreč osnovnošolsko izobraževanje ustavno zapovedano, je prav, da se financira iz javnih sredstev. Zato tudi prvi odstavek 26. člena Splošne deklaracije človekovih pravic določa, da mora biti izobraževanje in šolanje vsaj na začetni stopnji brezplačno in obvezno.⁴ Država bi bila dolžna v celoti financirati le javne šole, če bi Ustava posameznikovo svobodo izobraževanja omejevala tako, da bi določala, da je obvezno obiskovati ne samo javno veljavni izobraževalni program, temveč tudi zgolj javne osnovne šole. Tako ureditev je poznala Ustava LRS iz leta 1947 v tretjem odstavku 37. člena. Ko se je po osamosvojitvi nivo varstva posameznikove svobode razširil in je posameznike obvezoval le še k obiskovanju javno veljavnih izobraževalnih programov, ko je torej kot najvišja ustavna vrednota namesto razredne države in njene politične ideologije v ospredje stopil svoboden in odgovoren posameznik, se je po naravi stvari spremenil tudi obseg javnega financiranja. Ta sedaj ni več vezan na javnopravni ("državni")

⁴ Enaki sta priporočili 13. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in 28. člena Konvencije o otrokovih pravicah.

status izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja, temveč le še na vsebinski program akreditiranih izobraževalnih programov.

8. Stališče, da bi bilo financiranje izvajanja osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev podvrženo kakršnimkoli omejitvam, zato ne bi bilo v skladu z duhom Ustave in s temeljnim konceptualnim izhodiščem na vladavini človekovih pravic utemeljene države ali, če uporabim izraz A. Terška, *temeljske demokracije*. Že omenjenega zaključnega stavka iz 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, da je "[z]akonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, [...] v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo", tako ni mogoče razumeti ločeno in iztrgano iz splošnega konteksta, v katerem je bil izrečen. Ta kontekst je prvi odstavek 57. člena Ustave, ki pokriva vse vrste izobraževanj. Ko gre za osnovnošolsko izobraževanje (to je kontekst drugega odstavka 57. člena Ustave), pa so dolžnosti države specifične. Država tu ni le zavezana spoštovati svobodo izobraževanja in ustvarjati možnosti za pridobitev ustrezne izobrazbe svojih državljanov. Pri osnovnošolskem izobraževanju ne gre samo za dolžnost države, "da posamezniku omogoči nediskriminatoren pristop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi nek minimalen standard kakovosti te izobrazbe".⁵ Ker je osnovnošolsko izobraževanje ustavno zapovedano, mora biti zagotovljena tudi ustavna zaveza države financirati tako izobraževanje. Iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, logično izhaja, da se morajo vsi taki, torej javno veljavni izobraževalni programi tudi enako financirati. Iz svobode izobraževanja pa po naravi stvari izhaja posameznikova svoboda, da izbere, v kateri šoli, zasebni ali javni, se bo izobraževal, – ne pa zakonodajalčeva svoboda, da namesto njega izbiro opravi sam in ga s tem, četudi samo posredno, sili k vpisu na javne šole. Iztrgana uporaba omenjenega zaključnega stavka 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98 tudi v tem primeru, ko se presoja financiranje osnovnošolskega izobraževanja, bi tako v podtonu sporočala, da Ustava ne izhaja iz posameznikove svobode, ampak iz svobode zakonodajalca, češ, stvar njegove oblastne volje je, ali bo v celoti financiral samo javne šole. Da bi bilo ob vsem povedanem to globoko protiustavno, ni treba posebej dokazovati.⁶ Dovolj je že prvi

⁵ Glej 14. točko obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, ki se nanaša in ki velja za vse vrste in ravni izobraževanj.

⁶ Pa vendar, naj na tem mestu povzamem bistvo temeljske demokracije, kot ta pojem uvaja in razlaga A. Teršek: "Državna oblast je [...] le bolj ali manj avtonomna in vrhovna, ko gre za njen teritorij in prebivalce, nikakor pa ni pristno suverena. Njena oblast je v funkciji smotra, da se institucionalno zagotovijo, zaščitijo in uresničujejo temeljne človekove pravice in svoboščine ter temeljna načela vladavine prava, demokratičnosti, enakopravnosti, spoštovanja, dostojanstva itd." Ter nato: "O slovenski demokraciji je treba govoriti kot o ustavni demokraciji in *temeljski demokraciji*: demokraciji temeljnih pravic, svoboščin in načel. Zanj so namreč bistvenega pomena kakovostni poudarki na ustavnosti, ustavnstvu ter človekovih pravicah, svoboščinah in temeljnih načelih vladavine prava, socialnosti in demokratičnosti, ne pa morebiti na politični (samo)volji parlamenta ali (samo)volji večine volilnih upravičencev. V Republiki Sloveniji so suverene temeljne človekove in ustavne pravice in svoboščine ter temeljna ustavna načela (pravne države in vladavine prava, socialnosti in demokratičnosti)." Gl. A. Teršek, *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo*, Univerzitetna založba Annales, Koper 2014, str. 407, 408.

odstavek 15. člena Ustave, po katerem se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave.

Obrobni hipotetični pomisleki

9. Človekove pravice je sicer mogoče omejiti, a le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Zakonodajalec se mora tedaj spoprijeti z dvema testoma – s testom legitimnosti, ko mora Ustavnemu sodišču dokazati obstoj ustavno dopustnega cilja za omejevanje človekove pravice ter nato (če ta test uspešno prestane) še s strogim testom sorazmernosti, ko Ustavno sodišče preizkuša, ali je omejitev človekove pravice skladna s tistim od načel pravne države, ki prepoveduje prekomerne posege države (t. i. splošno načelo sorazmernosti). V obravnavanem primeru zakonodajalcu ni uspelo izkazati, da bi bil izpolnjen prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekove pravice zahteva Ustava. Ustavnemu sodišču se zato ni bilo treba ukvarjati s strogim testom sorazmernosti.

10. Vendar tudi, če bi šteli, da je imel zakonodajalec z izpodbijanim ukrepom namen varovati (razvito) obstoječo javno mrežo osnovnih šol in javnofinančne zmožnosti njihovega vzdrževanja, ter tudi, če bi bil tak cilj ustavno dopusten, se hitro izkaže, da ne bi prestal strogega testa. Ustavil bi se vsaj na preizkusu nujnosti. Javna mreža osnovnih šol je namreč zavarovana že s prvim odstavkom 87. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11 – ZOFVI), ki določa: "Ne glede na 86. člen tega zakona zasebni šoli ne pripadajo javna sredstva, če je zaradi vpisa v zasebno osnovno šolo ogrožen obstoj edine javne osnovne šole oziroma, je zaradi vpisa v zasebno glasbeno šolo ogrožen obstoj edine javne glasbene šole v istem šolskem okolišu, ali če opravlja dejavnost v nasprotju s petim odstavkom 7. člena tega zakona."

11. Izpodbijanega ukrepa ne bi bilo mogoče ubraniti niti z izgovorom (ciljem), da se javne osnovne šole zapirajo ne samo zaradi manjšega števila otrok, ampak tudi zaradi pomanjkanja javnih financ. Okrnjeno financiranje javno akreditiranega osnovnošolskega izobraževanja na zasebnih šolah namreč tega cilja ne bi doseglo. Če bi država več osnovnih šol prepustila zasebnim izvajalcem, bi se zaradi manjših investicijskih in vzdrževalnih stroškov, ki gredo vsi v breme zasebne šole ali njenega ustanovitelja, sprostita javna sredstva za izvajanje izobraževalnih programov. Zato tak ukrep ne bi oviral javne mreže osnovnih šol, temveč ravno nasprotno, okrepil bi jo in spodbujal bi njeno kvaliteto. Pomenil bi namreč prihranek javnih sredstev, ki bi bila sicer porabljena za investicije in vzdrževanje mreže javnih šol. Ukrep omejevanja financiranja zato tudi ni primeren.

RS
US

Jan Zobec
Sodnik