



Številka: U-I-110/16-63

Datum: 1. 4. 2020

PRITRDLNO LOČENO MNENJE SODNIKA ROKA ČEFERINA IN SODNICE KATJE ŠUGMAN STUBBS K ODLOČBI ŠT. U-I-110/16 Z DNE 12. 3. 2020

I. PRAVICA DO IZOBRAŽEVANJA KOT TEMELJNI POGOJ SVOBODNE DEMOKRATIČNE DRUŽBE

1. Člen 2 Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP) opredeljuje pravico do izobraževanja kot eno od temeljnih človekovih pravic. Gre za človekovo pravico, ki je tesno povezana z uveljavljanjem nekaterih drugih konvencijskih pravic, predvsem s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP), svobodo mišljenja, vesti in vere (9. člen EKČP) ter svobodo izražanja (10. člen EKČP).¹

2. S pravico do izobraževanja je še posebej tesno prepletена svoboda izražanja. Pravica do prostega pretoka idej in informacij v družbi kot sinonim za svobodo izražanja je namreč temeljni pogoj za učenje oziroma za razvijanje posameznikovih intelektualnih in osebnostnih potencialov. Po drugi strani pa so predvsem izobraženi in široko razgledani posamezniki sposobni konstruktivno sodelovati v javni razpravi in prispevati k družbenemu diskurzu. Glede na navedeno torej ne velja le, da je uveljavljanje svobode izražanja predpogoj za uveljavljanje pravice do izobraževanja, ampak tudi obratno.

3. Pravica do izobraževanja ni pomembna le z vidika pravice mladih ljudi, da pridobijo izobrazbo, ki jim bo omogočila kakovostno odraslo življenje. Gre za človekovo pravico, katere uveljavljanje je potrebno zagotoviti v interesu družbe kot celote. Predvsem izobraženi in široko razgledani posamezniki, ki razmišljajo s svojo glavo, so namreč zmožni nadzirati organe oblasti pri opravljanju njihovega dela in se upreti manipuliranju s strani ekonomskih in političnih centrov moči, ki jih poskušajo zlorabiti za doseganje svojih

¹ Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, dostopno na spletnem naslovu https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf.

interesov. Pri tem imava v mislih predvsem v današnjem času aktualne primere vplivanja na rezultate volitev s pomočjo družbenih omrežij, ki jih upravljajo za to narejeni algoritmi, ter organiziranega širjenja lažnih novic in drugih prefinjenih oblik množičnega pranja možganov. V teh okoliščinah mora izobraževalni sistem mladim ljudem omogočiti, da se razvijejo v svobodne, samostojno misleče osebe, ki so se opisanim manipulacijam sposobne upreti. Izobraževalni sistem naj mlade ljudi usposobi za to, da se lahko aktivno in konstruktivno vključijo v razpravo o stvareh, ki so v javnem interesu. Zagotavljanje pravice do izobraževanja je tako ključnega pomena za demokratični družbeni proces. V družbi, ki ne želi ali ne zmore zagotoviti delovanja kakovostnega izobraževalnega sistema, sta ogroženi svoboda in demokracija.

4. Pravica do izobraževanja je torej nenadomestljiv pogoj vsake demokratične družbe. To pa velja le v primeru, če je zagotovljena vsem ljudem in ne le tistim posameznikom, ki si to lahko finančno privoščijo. V družbi, v kateri imajo dostop do kakovostne izobrazbe le privilegirani posamezniki, manjšina vlada večini; gre pa za manjšino, ki ji je bil ta status podeljen že s samim rojstvom. Taka družba ni ne socialna, ne demokratična.

II. KAKOVOSTNO JAVNO ŠOLSTVO IN PLURALNA DRUŽBA

5. Pravico do izobraževanja za vse člane družbe je gotovo mogoče zagotoviti z vzpostavitvijo kakovostnega sistema javnega šolstva, ki ga financira država in v katerega se lahko vključi vsak otrok, ne glede na svoje finančne zmožnosti oziroma finančne zmožnosti svojih staršev. Kot je v odločbi št. U-I-68/98² zapisalo Ustavno sodišče, pa je treba ob upoštevanju ustavne zahteve po pluraliteti nosilcev izobraževanja zagotoviti tudi obstoj zasebnega šolstva. Za njegov obstoj mora država zagotoviti finančne možnosti. Prispevek države je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva (21. točka obrazložitve navedene odločbe).

6. V pluralni družbi mora torej država poleg vzpostavitve javnega šolstva zagotoviti tudi delovanje zasebnega šolstva. Če bi obstajali neomejeni denarni viri, bi lahko za zagotovitev tega cilja država v celoti financirala tako javno kot zasebno šolstvo. V realnem svetu pa tega ni mogoče pričakovati. Proračunsko financiranje izobraževanja je vedno skrbno in (pogosto) skopo odmerjeno že v normalnih okoliščinah, še posebej pa to velja v obdobjih gospodarske krize. Če bi veljala zakonska ureditev, po kateri je država dolžna v enakem obsegu financirati tako javne kot zasebne šole, lahko slednje vedno poskrbijo za dvig kakovosti svojega izobraževalnega programa z zasebnimi viri financiranja, predvsem

² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001.

s šolninami.³ V javnem šolstvu to ni dovoljeno. Podobno velja v obdobjih gospodarske krize, ki s sabo prinaša varčevalne ukrepe države. Na prvi pogled se lahko zdi, da sta v takih okoliščinah z rezi enako prizadeta tako javno kot zasebno šolstvo. Vendar lahko na podlagi izkušenj iz nekaterih zahodnih držav utemeljeno pričakujemo, da bi zasebno šolstvo v takem primeru poskrbelo za ohranjanje kakovosti svojega izobraževalnega programa z zasebnimi viri financiranja. V takih okoliščinah bi tisti, ki si to lahko privoščijo, svoje otroke vpisali v kakovostne zasebne šole, ki bi se financirale (tudi) s šolninami, tisti drugi, manj premožni, pa bi morali svoje otroke vpisati v revnejše in zato manj kakovostne javne šole.⁴ Ni treba posebej poudariti, da vse navedeno pomeni ne le konec socialne države, ampak, glede na ugotovitve iz uvoda tega ločenega mnenja, tudi resno grožnjo svobodni in demokratični družbi.

7. Vse navedeno potrjujejo tudi znanstvene raziskave. Mednarodne študije različnih izobraževalnih sistemov kažejo, da zasebne šole predstavljajo neke vrste izhod iz javnega šolskega sistema predvsem za bolj premožne starše, hkrati pa obstoj teh šol veča socioekonomski prepad v družbi.⁵ Primerjalne študije tudi kažejo, da prisotnost zasebnih šol še poveča razlike v znanju med učenci.⁶ Vse to pa prispeva k nizki socialni mobilnosti, slabši socialni kohezivnosti ter perpetuiranju elit.⁷

8. Pomembna prednost zasebnih šol v primerjavi z javnimi je torej v tem, da lahko zasebne šole vedno poskrbijo za dodatne vire svojega financiranja, medtem ko javne šole tega ne smejo. Zasebno šolstvo pa uživa še en pomemben privilegij: za razliko od javnih

³ Kodelja utemeljeno opozarja na še en vidik enakega financiranja zasebnega in javnega šolstva. V primeru, če država vsakemu otroku ne glede na to, ali izbere javno ali zasebno šolstvo, omogoči brezplačno šolanje, to ob nespremenjenem proračunskemu denarju za šolstvo pomeni, da se financiranje zasebnih šol poveča na račun javnih. Posledično to vodi v nižanje kakovosti javnih šol. Z. Kodelja, Zakonodajalčeva dilema, v: M. Šimenc, V. Tašner (ur), Komu je napoti kakovostno javno šolstvo, Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ), Ljubljana DATUM izdaje, str. 42–43.

⁴ Glede kritik tržnega pristopa v šolstvu glej H. Brighouse, *School Choice and Social Justice*, Oxford University Press, Oxford 2000, str. 25–36, 40–46, in M. Šimenc, *Zasebno šolstvo*, v: *Zasebno šolstvo*, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana 1996, str. 24–32.

⁵ D. Epple, D. N. Figlio, R. E. Romano, Competition between private and public schools: testing stratification and pricing predictions, *Journal of Public Economics*, let. 88, št. 7 (2004), str. 1215–1245.

⁶ A. Ammermuller, Educational opportunities and the role of institutions, ZEW Discussion Paper, Centre for European Economic Research, Mannheim, št. 44 (2005).

⁷ Paquette trdi, da s stališča pravičnosti ne obstaja nikakršna moralna obveza po javnem financiranju zasebnih šol. Dokazuje, da gre pri pretakanju javnega denarja v zasebno šolstvo za neetično delovanje, ki posledično prikrajša najbolj ranljive v družbi. J. Paquette, Public Funding for "Private" Education: The Equity Challenge of Enhanced Choice, *American Journal of Education*, let. 111, št. 4 (2005), str. 568–595.

lahko zasebne šole same izbirajo, koga bodo vpisale.⁸ Javni sistem pa preprosto mora vpisati vse otroke iz določenega okoliša. S tem si lahko zasebne šole omogočijo številne prednosti: izbirajo lahko otroke premožnih staršev, otroke, ki imajo določene nadpovprečne sposobnosti, otroke določenega svetovnega nazora ipd. Na ta način si lahko zagotovijo želeno, bolj homogeno populacijo, predvsem pa se lahko izognejo otrokom, ki zahtevajo še posebej veliko dela in skrbi s strani učiteljev, kot na primer vedenjsko problematični otroci ali otroci s posebnimi potrebami. Tudi zato, ker javni šolski sistem mora poskrbeti enako za vse, je razumljivo, da mora država v prvi vrsti poskrbeti za financiranje javnega osnovnega šolstva.

9. Glede na vse navedeno je po najinem mnenju treba v slovenskem prostoru vzpostaviti ravnotežje med zahtevo po pluralni družbi na eni strani in zahtevo po zagotovitvi pravice do izobraževanja za vse ljudi na drugi. Na področju osnovnošolskega izobraževanja to pomeni, da mora država sofinancirati delovanje zasebnih osnovnih šol do te mere, da omogoči njihov obstoj, hkrati pa mora v celoti financirati kakovosten program osnovnošolskega izobraževanja v javnih šolah.

III. ODSTOP OD USTAVNOSODNE PRESOJE IN SPOŠTOVANJE NAČEL PRAVNE DRŽAVE

10. Na tak način je vsebino 57. člena Ustave razložilo tudi Ustavno sodišče v citirani odločbi št. U-I-68/98. V njej je izrecno navedlo, da zakonodajalčeva odločitev, da država v celoti financira le javne šole, v katere lahko svoje otroke vpišejo vsi starši, spada v polje njegove proste presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo. Država je dolžna sofinancirati delovanje zasebnih šol le do te mere, da omogoči njihov dejanski obstoj. Kaj to pomeni, torej kolikšen naj bo delež financiranja zasebnih šol s strani države, Ustavno sodišče ni navedlo, poudarilo je le, da je prispevek odvisen od zmožnosti države, in dodalo, da mora imeti v situaciji, ko država nima zadostnih finančnih sredstev, prednost financiranje javnih šol pred zasebnimi (22. točka obrazložitve).

11. Trinajst let pozneje je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12⁹ ugotovilo, da iz 57. člena Ustave izhaja obveznost države, da mora v celoti financirati obvezni del programa v zasebnih osnovnih šolah. Pri tem je izhajalo iz predpostavke, da to ne pomeni odstopa od prej sprejete odločbe št. U-I-68/98, saj se naj ta odločba ne bi nanašala na financiranje zasebnih osnovnih šol, ampak na zasebno šolstvo kot celoto (12. točka obrazložitve). Za tak zaključek, torej da se odločba št. U-I-68/98 ni nanašala na javno financiranje zasebnih osnovnih šol, pa Ustavno sodišče ni ponudilo prepričljivih razlogov. Kot je argumentirano

⁸ Tudi na slovenske zasebne šole se vsako leto prijavi večje število otrok, kot so jih te šole sposobne in pripravljene sprejeti. Glej recimo <https://www.delo.si/novice/ljubljana/solo-montessori-so-pomagali-graditi-stars.html>.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014.

opozorila sodnica Jadek Pensa v svojem odklonilnem ločenem mnenju k odločbi št. U-I-269/12, je namreč Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98 zapisalo, da bo generični pojem šole v obrazložitvi odločbe uporabljalo za osnovne šole, gimnazije ter poklicne in strokovne šole. Odločba št. U-I-68/98 se je torej nanašala tudi na javno financiranje zasebnih osnovnih šol, zato pomeni odločba št. U-I-269/12 odstop od prejšnje ustavnosodne presoje glede financiranja zasebnega šolstva.

12. Pri tem je treba poudariti, da bi Ustavno sodišče v skladu s svojo ustaljeno ustavnosodno presojo sicer smelo spremeniti svoje stališče glede financiranja zasebnega šolstva, a le v primeru, če bi se bistveno spremenile družbene okoliščine, v katerih je nastala prejšnja ustavnosodna presoja. Če se namreč družbene okoliščine spremenijo, morajo sodišča tem spremenjenim okoliščinam primerno na spremenjen način tolmačiti pravne norme. Vztrajanje pri nespremenjeni sodni praksi bi v takih primerih onemogočilo razvoj prava in otežilo razvoj družbe v celoti.¹⁰ Svoj odstop od sodne prakse pa morajo sodišča ustrezno obrazložiti z razumnimi in pravnimi argumenti.¹¹

13. Po najinem mnenju Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12 odstopa od svojih stališč v prej sprejeti odločbi št. U-I-68/98 torej ni utemeljilo z razumnimi in pravnimi argumenti. Družbene okoliščine se v času od sprejetja odločbe št. U-I-68/98 do sprejetja nove odločbe št. U-I-269/12 niso bistveno spremenile. Spremenilo se je samo stališče Ustavnega sodišča. Leta 2001 je Ustavno sodišče menilo, da zakonodajalčeva odločitev, da država v celoti financira le javne šole, v katere lahko svoje otroke vpišejo vsi starši, spada v polje njegove proste presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo, leta 2014 (v drugi sestavi) pa, da Ustava zahteva stoddotno financiranje obveznega dela programa osnovnošolskega izobraževanja v zasebnih osnovnih šolah.

14. Ob opisanem odstopu od dotedanje ustavnosodne presoje v odločbi št. U-I-269/12 sva imela tudi vsebinske ustavnopravne razloge, ki so obrazloženi v II. točki, ki utemeljujejo različno financiranje javnih in zasebnih šol. Zato se je odprlo vprašanje, ali je treba navedeni odločbi št. U-I-269/12 kljub temu slediti. Oba sva imela glede tega resne pomisleke. Kljub pomislekom sva se odločila, da podpreva odločbo, h kateri dajeva to ločeno mnenje. Meniva, da si moramo ustavni sodniki pri svojem delu prizadevati za varstvo načela zaupanja v pravo, ki od nas zahteva, da spoštujemo dosedanje odločitve Ustavnega sodišča tudi v primeru, če se z njimi ne strinjamo (povsem). Le z doslednim spoštovanjem načela pravne države, ki Ustavnemu sodišču med drugim nalaga, naj sledi svoji ustavnosodni presoji, lahko Ustavno sodišče okrepi zaupanje javnosti v svoje delo.

¹⁰ A. Galič, Argument precedensa ali stališče Ustavnega sodišča RS o prepovedi samovoljnega odstopa od sodne prakse, *Revus – Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava (Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law)*, št. 1 (2003), str. 49.

¹¹ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1631/08 z dne 11. 9. 2008.

Brez zaupanja javnosti pa sodstvo svojega dela ne more kakovostno opravljati.¹² Ker verjameva, da je dolžnost Ustavnega sodišča in vsakega ustavnega sodnika, da pri opravljanju svojega dela spoštuje načelo pravne države in prispeva h krepitvi zaupanja javnosti v sodstvo, sva ne glede na svoje zgoraj navedene pomisleke glasovala za sprejetje odločbe.

IV. NORMATIVNA NEDOLOČENOST OBVEZNEGA DELA PROGRAMA OSNOVNOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA

15. Čeprav soglašava z nosilnim stališčem odločbe, da je bil predmet odločanja v zadevi št. U-I-269/12 zgolj obvezni javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja (31. točka obrazložitve), pa je še vedno ostalo odprto vprašanje, kaj ta obvezni del programa zajema oziroma kakšna je vsebina obveznosti države po enakem obsegu financiranja izvajanja javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja. Daleč od resničnega je namreč stališče odločbe št. U-I-269/12, da je "[v]sebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se financira iz javnih sredstev, namreč enotno določena za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja" (25. točka obrazložitve).

16. Vsebina obveznega programa je jasno opredeljena z zakonom samo za javne šole, medtem ko za zasebne šole to ne velja. Zakon namreč določa, da program osnovnošolskega izobraževanja v javnih šolah obsega obvezni in razširjeni program (14. člen ZOsn). Obvezni program obsega obvezne predmete, izbirne predmete, ure oddelčne skupnosti (15. člen ZOsn) in dneve dejavnosti (19.a člen ZOsn). Razširjeni program pa obsega: podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov (prvi odstavek 20. člena ZOsn). V drugem odstavku 20. člena ZOsn je določeno, da se v razširjeni program učenci vključujejo prostovoljno. Tako iz narave predmetov v razširjenem programu kot iz njegove prostovoljnosti je povsem jasno, da otrok izpolni zahteve za zaključek osnovnošolskega programa tudi brez obiskovanja predmetov in dejavnosti iz tega programa. Brez dvoma torej tudi v javnih osnovnih šolah obvezni del programa obsega zgolj in samo obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti, nikakor pa ne razširjenega programa.

17. Vsebina programa zasebnih šol je urejena precej bolj nejasno. Zasebna šola lahko sama določi vsebino izobraževalnega programa z aktom o ustanovitvi (prvi odstavek 17. člena ZOFVI in prvi odstavek 28. člena ZOsn), vendar pa mora izpolnjevati določene pogoje (drugi odstavek 28. člena ZOsn) ter pri določenih predmetih zagotavljati učencem doseganje vsaj enakovrednega izobrazbenega standarda, kot ga zagotavlja program

¹² Da mora sodstvo za uspešno opravljanje svojega dela uživati visoko stopnjo zaupanja javnosti, je večkrat poudarilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Glej npr. sodbo ESČP v zadevi *Kobenter in Standard Verlags GmbH proti Avstriji* z dne 2. 11. 2006.

javne osnovne šole (30. člen ZOsn).¹³ Zasebnim osnovnim šolam, ki izvajajo program po posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly, Montessori ipd.),¹⁴ pa ni treba dosegati niti teh standardov, pač pa lahko oblikujejo program ne glede na zahteve drugega odstavka 28. člena ZOFVI in je dovolj, da: "zagotovijo minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja" (tretji odstavek 28. člena ZOsn). "Minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja", so torej minimalni skupni imenovalci oziroma standard za to, da ti programi pridobijo javno veljavnost. V praksi izobraževalni program zasebne šole pridobi javno veljavnost, ko pristojni strokovni svet (Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje) ugotovi, da je program v skladu s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji in da zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard (drugi odstavek 17. člena ZOFVI). Zdi se, da pristojni strokovni svet pri ugotavljanju enakovrednega izobrazbenega standarda upošteva za vsako šolo od obeh skupin zasebnih šol zgoraj predstavljene, različne zakonske kriterije.

18. Vsebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja je torej v zakonu drugače določena za javne kot za zasebne osnovne šole, pa še znotraj te kategorije se pojavljata dva tipa šol z različnimi zahtevami za dokončanje osnovnošolskega programa. Očitno je torej na podlagi zakonskih določb nemogoče enotno opredeliti vsebino obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, saj je nemogoče oblikovati skupni kriterij primerjanja vsebine (obveznih) programov med javnimi in zasebnimi šolami.¹⁵

¹³ Ti predmeti so: slovenščina (in italijanščina ali madžarščina na narodno mešanih območjih), matematika, prvi tuj jezika, zgodovina, domovinska in državljanska kultura in etika, šport, vsaj en naravoslovni in en družboslovni predmet in vsaj en predmet s področja umetnosti (drugi odstavek 28. člena ZOsn).

¹⁴ Pri tem je jasno, da pri teh šolah sploh ni mogoče ločiti "ideološkega" dela pouka od "klasičnega" pouka, saj gre za pedagoške programe, ki so pri vseh predmetih prežeti z določenimi načeli oziroma vrednostnimi izhodišči. Tako država pri teh šolah niti ne more uveljavljati načela, da povsem loči in ne financira izvajanja verouka ali konfesionalnega pouka religije s ciljem vzgajati za to religijo. Glej tudi M. Šimenc, Vpliv odločitev Ustavnega sodišča RS na koncepcijo zasebnega šolstva, v: M. Šimenc, V. Tašner (ur.), nav. delo, str. 59–61. Šimenc sklene: "Financiranje rednih vsebin šol je tako neposredno hkrati tudi financiranje posebnih načel, po katerih šola deluje, in vrednot ter stališč, ki jih šola želi prenašati na nove generacije" (prav tam, str. 60).

¹⁵ Iz programov zasebnih šol, ki so objavljeni na svetovnem spletu, izhaja, da obvezni del programa npr. OŠ Alojza Šuštarja ni enak, kot je v javni osnovni šoli (različno poimenovanje predmetov, združevanje vsebin več predmetov javne šole v en predmet, več tujih jezikov in tudi obvezno obiskovanje verskega pouka). Iz tega izhaja, da je ta šola določila drugačen, ponekod celo širši obseg obveznega dela, kot velja za javne šole. Obvezni del vsebuje tudi verski pouk, ki pa je nedvomno izključen iz javnega financiranja. V programu zasebne osnovne šole Lila niso enaki predmeti, kot so v obveznem delu programa javne osnovne šole. Da bi bilo mogoče ugotoviti, ali vsebinsko zagotavlja enak obseg kot javne šole, bi bilo treba vsebinsko primerjati programa. Program zasebne šole Montessori je še najbolj podoben programu javne osnovne šole, ob

19. Pri razlagi vsebine obveznega javno veljavnega programa se je tako ponujalo več opcij. Najožja in hkrati najbolj logična interpretacija bi zajemala izključno in samo vsebine, ki jih naštevata kot obvezne drugi in tretji odstavek 28. člena ZOsn. To pa so: slovenščina (in italijanščina ali madžarščina na narodno mešanih območjih), matematika, prvi tuj jezik, zgodovina, domovinska in državljanska kultura in etika, šport, vsaj en naravoslovni in en družboslovni predmet in vsaj en predmet s področja umetnosti ter za zasebne šole, ki izvajajo program po posebnih pedagoških načelih, minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja. To so namreč tisti minimalni standardi, ki se zahtevajo od zasebnih šol za doseganje enakovrednega izobrazbenega standarda kot v javnih šolah in te vsebine so preverjane v postopku pridobivanja javne veljavnosti programa zasebnih šol. Takšna rešitev bi bila tudi najbolj transparentna s stališča porabe javnega denarja. Težko je namreč utemeljiti dejstvo, da bi morala država polno plačevati nekaj, česar postopek pridobivanja javne veljavnosti programa sploh ni zajemal.¹⁶

20. Vendar večinska odločba zagotavlja več kot to. Zahtevano je še financiranje tistih vsebin programa osnovne šole, ki ustrezajo vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, to pa so obvezni predmeti javne osnovne šole, izbirni predmeti in ure oddelčne skupnosti (15. člen ZOsn) ter dnevi dejavnosti (19.a člen ZOsn). Ta del mora biti stoo odstotno financiran kljub temu, da v postopku akreditacije za pridobivanje javne veljavnosti programov tega dela programa sploh ni treba preverjati in akreditirati, ter kljub temu, da sploh ni jasno, ali zasebne šole te vsebine izvajajo ali ne. Večinska odločba torej izhaja iz do osnovnih šol dobronamernega izhodišča, da je minimalni skupni imenovalec financiranja zagotavljanje enakovrednega izobrazbenega standarda, ki učencem zasebnih šol omogoča nadaljevanje šolanja (26. točka obrazložitve). Namesto da bi obvezo polnega financiranja zagotovili zgolj za to, za kar lahko utemeljeno sklepamo, da se v resnici izvaja

upoštevanju, da imajo v obveznem delu obiskovanje dveh tujih jezikov, kar je širši obseg obveznih predmetov kot v javni osnovni šoli.

¹⁶ Pri tem niti ni jasno, kako se preverja, ali določena zasebna šola res izvaja to, za kar je financirana, niti to, kaj se zgodi, če določena zasebna šola, ki je financirana iz javnih financ, ne izvaja tega, kar določa ZOsn.

v zasebnih šolah (glede na akreditirane programe), smo jo razširili na to, kar se v resnici izvaja v javnih osnovnih šolah.¹⁷

V. ZAKLJUČEK

21. Ne glede na argumente odločbe, se bodo ob tej in podobnih odločitvah kresale ideološke razprave, do katerih pravni argumenti redko sežejo. Ob tem trčimo ob dve radikalno različni, pogosto nezdružljivi razumevanji vloge šolstva. Po (neo)liberalni logiki tudi šolstvo sodi v polje tržnega in bi moralo biti podvrženo prosti izbiri, vključno z možnostjo vavčerjev.¹⁸ Po drugi, socialno orientirani logiki pa je javno šolstvo dobrina, ki je v korist vseh, predvsem tistih najbolj ranljivih, hkrati pa ustvarja neideološki prostor brez partikularnih interesov.

22. Sodniki se pri presoji tako kompleksnih vprašanj ne moremo izogniti svojemu razumevanju in različnemu tehtanju (tudi ustavno deklariranih) pravnih vrednot, kot so socialna država, zasebna pobuda, svoboda izobraževanja, socialna pravičnost in podobno. Tako je tudi pri tej odločitvi verjetno vsak od nas tehtal pravne argumente tudi skozi prizmo navedenih vrednot in svojega razumevanja vloge šolstva v današnjem svetu. Sama izhajava iz prepričanja, da bi v zvezi s šolstvom moralo pretehtati ustavnopravno načelo socialne države (2. člen Ustave) in da mora socialna država poskrbeti za čim boljši in čim bolj enak izhodiščni položaj vseh članov družbe, ne glede na to, iz kako deprivilegiranega okolja prihajajo.¹⁹ Zato je še posebej pomembno stališče iz 17. točke odločbe Ustavnega sodišča, ki utemeljeno opozarja na to, da so bile vse dosedanje odločbe, enako velja tudi za našo, sprejete v okoliščinah, ko je v Republiki Sloveniji malo zasebnih šol, ki so pridobile javno veljavnost programa. Majhno število takšnih šol ne ogroža obstoja in kvalitete javnih osnovnih šol. Če bi se te okoliščine spremenile, pa mora

¹⁷ Republika Slovenija tako spada med države, ki za financiranje programa zasebnega šolstva prispevajo velik delež. Švedska, Finska, Nizozemska, Slovaška in Hong Kong sofinancirata zasebno šolstvo 90 %. Nemčija, Belgija, Madžarska, Luksemburg in Irska med 80–90 %. Tudi v Evropi pa so številne države, ki zasebno šolstvo financirajo mnogo nižje: Italija manj kot 40 %, Švica recimo 40 %, Poljska 45 %, Danska približno 65 %, Češka 70 %. Večina OECD ali partnerskih držav pa financira zasebno šolstvo zgolj simbolično: med 1 % in 10 % Nova Zelandija, Panama, Brazilija, Kazahstan, Peru; ter 1 % ali manj (Združeno kraljestvo, Grčija, ZDA, Mehika, Albanija, Kirgizija, Tunizija, Urugvaj, Dubaj, Katar, Jordanija). Povprečje za celotno OECD je pod 85 %. Public and Private Schools: How management and funding relate to their socio-economic profile, OECD, 2012, str. 20, 21.

¹⁸ Sistem vavčerjev temelji na ideji, da vsakemu šoloobveznemu otroku pripada določen znesek, ki mu ga država nameni za izobraževanje. Sam pa ga lahko "vnovči" v katerikoli javni ali zasebni šoli. M. Friedman, Public Schools: Make Them Private, Washington Post, February 19, 1995, dostopno na https://media.hoover.org/sites/default/files/documents/0817928723_339.pdf.

¹⁹ Glej tudi D. Bauk, Prvi korak, v: M. Šimenc, V. Tašner (ur.), nav. delo, str. 17–18.

država v prvi vrsti poskrbeti za financiranje javnega osnovnega šolstva. Pri tem ne gre samo za to, da bi država morala poskrbeti za goli obstoj javnega šolstva, temveč je na prvem mestu zagotavljanje kvalitetnega javnega šolstva.²⁰ Vlogo države razumeva tudi tako, da mora na področju šolstva poskrbeti, da ne prihaja do krnjenja načel socialne države na račun prelivanja javnih sredstev v zasebne šole.²¹

dr. Rok Čeferin l.r.
Sodnik

dr. Katja Šugman Stubbs l.r.
Sodnica

²⁰ Javno šolstvo recimo zagotavlja tudi strokovne službe (npr. psihologe, pedagoge), ki so v pomoč otrokom in učiteljem.

²¹ Enako stališče je zavzelo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98. V 22. točki obrazložitve je tako napisalo, da mora imeti, "če ni zadostnih finančnih sredstev države oziroma lokalne skupnosti, financiranje javnih šol prednost pred financiranjem zasebnih šol".