

Svoboda izobraževanja in vprašanje zasebnega šolstva*

Uvod

Financiranje in delovanje zasebnega šolstva v Sloveniji je na prvi pogled povsem zadovoljivo urejeno. Ustavno sodišče RS je leta 2001, ko je presojalo ustavno dopustnost neenakega financiranja javnih in zasebnih osnovnih (in srednjih) šol, odločilo, da je takšna ureditev skladna z Ustavo RS.¹ Pri tem je lahko, brez upoštevanja nekaterih temeljnih načel slovenske ustave (načelo socialne države, načelo enakosti) in ne da bi izvedlo t. i. test sorazmernosti (načelo pravne države), sklenilo, da je odločitev zakonodajalca za različno financiranje javnih in zasebnih šol v njegovi prosti presoji. Če velja, da zakone sprejema zakonodajalec, potem velja tudi, da je pri tem omejen z ustavo. V nadaljevanju si pogledjmo razloge, ki jih slovenski mediji običajno predstavljajo kot mnenja stroke zoper javno financiranje zasebnih šol.

Nasprotniki zasebnega šolstva vztrajajo, da bo zaradi povečanja števila zasebnih osnovnih in srednjih šol, predvsem zaradi možnosti njihovega javnega financiranja, javni šolski sistem finančno prikrajšan.² Ob tem se v javnosti pojavljajo namigovanja, da bo ustanavljanje zasebnih šol in njihovo javno financiranje pripomoglo k razpadu javnega izobraževalnega sistema.³ Vse to naj bi po prepričanju t. i. zagovornikov pravice do brezplačnega šolanja predstavljalo poseg v svobodo izobraževanja tistih, ki ne morejo plačati morebitne šolnine v zasebni šoli.⁴ Ob tem dodajajo, da bi gotova uvedba šolnin pospešila socialno razslojevanje in nastanek elitizma na izobraževalnem področju.⁵

Zagovorniki javnega šolstva pogosto naštevajo nekatera "poslanstva" javnih šol, za katera menijo, da jih zasebna šola ne more uresničiti. Med temi omenjajo možnost splošnega dostopa do brezplačnega izobraževanja, zagotavljanje enakih možnosti za vse otroke, združevanje raznolike družbe, vzgajanje za aktivno državljanstvo in življenje v demokratični družbi ter omogočanje ekonomske neodvisnosti in nenazadnje izboljšanje družbenih pogojev za življenje.⁶ Če pustimo ob strani porazne edukacijske in vzgojne rezultate slovenskega javnega šolstva ter posledičen upad etičnih vrednot v slovenski družbi, lahko v zvezi z zgoraj omenjenimi "poslanstvi" ugotovimo, da le-ta in še mnogo drugih uresničujejo tudi zasebne šole, tako pri nas kot tudi v tujini.

Spričo dejstva, da se v Sloveniji človekove pravice uresničujejo neposredno na podlagi Ustave (prvi odstavek 15. člena), in glede na to, da Ustava vsakomur zagotavlja pravico do svobodnega in pluralnega izobraževanja, je potrebno pri obravnavi odprtih dilem v zvezi s financiranjem zasebnega šolstva izhajati predvsem iz ustavnih določil. V prispevku bom poskušal poiskati odgovore na nekatera vprašanja pravne narave v zvezi s financiranjem zasebnega (predvsem osnovnega) šolstva v Sloveniji.

Javna šola

Ustava ne opredeljuje niti zasebne niti javne šole. Na podlagi prvega odstavka 57. člena je posameznikom in pravnim osebam zagotovljena svoboda izobraževanja in pravica

do ustanavljanja zasebnih šol. Drugi odstavek določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in da se financira iz javnih sredstev. Tretji odstavek istega člena pa nalaga državi obveznost ustvarjati možnosti, da si lahko državljani pridobijo ustrezno izobrazbo. Tako vidimo, da Ustava ne zahteva obstoja javnih šol, vsekakor pa nalaga državi, da zagotovi splošen in brezplačen dostop do (osnovnošolskega in srednješolskega) izobraževanja ter pluralnost pri njegovi izbiri. Takšno stališče izhaja tudi iz odločitve Ustavnega sodišča v zadevi U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001.⁷

Ustavodajalec je odločitev o načinu zagotavljanja svobode in pluralnosti izobraževanja prepustil zakonodajalcu. V nadaljevanju bomo pogledali zakonsko ureditev javne šole. Zakon o osnovni šoli⁸ (ZOsn) v 1. členu določa, da osnovnošolsko izobraževanje izvajajo javne in zasebne osnovne šole ali pa se izvaja na domu. V zvezi z opredelitvijo zasebne šole je v 30. členu določeno, da mora program zasebne osnovne šole zagotavljati učencem doseganje vsaj enakovrednega izobrazbenega standarda, kot ga zagotavlja program javne osnovne šole. Kot vidimo, ZOsn natančneje ne opredeljuje pojma javne šole, kar nakazuje, da se je zakonodajalec temu očitno izognil.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁹ (ZOFVI) v 11. členu v zvezi s pojmom javne šole določa, da se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo. Tretji odstavek istega člena določa, da mora javna mreža osnovnih šol zagotavljati vsem otrokom možnost osnovnošolskega izobraževanja.

Iz klasifikacije referenčne mreže Eurydice¹⁰ je razvidno, da sta tako javna kot zasebna šola del javne mreže. Obe izvajata javno službo na podlagi zakonske pristojnosti. Kot primer

vzemimo šolsko spričevalo, ki ga izdajata tako javna kot zasebna šola. Gre za upravno odločbo, s katero se ugotavlja, da je (oziroma ni) posameznik opravil obveznosti po javnem programu in se mu hkrati daje pravica do vpisa v višji letnik.

Vidimo, da so razlike med javno in zasebno šolo predvsem institucionalne narave.¹¹ Funkcionalno gledano obe izvajata javno službo. Na ta način se ustvarja institucionalna struktura, ki uporabnikom omogoča izbiro nosilcev izobraževanja in vzpostavlja vsaj minimalno konkurenco med njimi.¹² Ne glede na dejstvo, da sta obe del javne mreže, pa zasebna šola ni upravičena do enakega financiranja kot javna.¹³ Spričo navedenega se poraja vprašanje, kaj javno šolo z vidika upravičenosti do javnega financiranja razlikuje od zasebne.¹⁴ In nadalje, kakšen namen je zasledoval zakonodajalec pri različnem urejanju financiranja zasebnih in javnih šol.

Javni in zasebni interes

Tehtnega odgovora, ki bi lahko utemeljil zakonodajalčevo odločitev v zvezi z zastavljenima vprašanjema, po mojem prepričanju ni. Ne glede na to moramo poiskati namen, ki ga je pri takšnem urejanju zasledoval zakonodajalec. Odgovor bi bil morda lahko skrit v interesih, ki jim sledita javna šola na eni strani in zasebna šola na drugi. Zasebnim šolam se pripisuje sledenje partikularnim interesom ustanoviteljev ali celo iskanje dobička, javnim šolam pa sledenje javnemu interesu (splošna dostopnost do izobrazbe). Mislim, da je razlikovanje med sledenjem dobičku in zagotavljanju splošne dostopnosti zgolj navidezno.

Po mojem prepričanju je javni interes mogoče prepoznati v dobri izobraženosti državljanov. Javni interes v tem primeru sestoji iz dvojega: prvič iz zahteve po kvalitetni izobraženosti in drugič iz zahteve po splošni dostopnosti izobrazbe.

Za razliko od javnega interesa je zasebni interes na področju izobraževanja mogoče iskati predvsem v željah učencev in njihovih staršev po brezplačnem (beri financiranem iz javnih sredstev) dostopu do kvalitetnega procesa vzgoje in izobraževanja, ki je blizu njihovim pogledom na vzgojo in izobraževanje.¹⁵ Šolski sistem, v katerem zasebna in javna šola pridobivata javna sredstva za svoje delovanje s podeljevanjem vavčerjev, omogoča oboje.¹⁶ Obstoj in delovanje posamezne šole je v takšnem sistemu odvisen od števila vpisanih učencev. Šola, ki ima večji vpis, dobi več vavčerjev in s tem več javnih sredstev.

Državljeni imajo na ta način možnost dostopa do kvalitetnega procesa vzgoje in izobraževanja, ki je, kot rečeno, blizu njihovim pogledom in ki je hkrati financiran iz javnih sredstev. Na ta način se z zadovoljevanjem zasebnega interesa uresničuje tudi zgoraj omenjeni javni interes.¹⁷ Očitno je, da institucionalna razlika med javno in zasebno šolo ne more biti stvarno utemeljen razlog za razlikovanje pri njunem financiranju.

Načelo socialne države

Republika Slovenija je na podlagi 2. člena Ustave zavezana k uresničevanju načela socialne države. To postavlja državo v položaj, ko mora zagotoviti obstoj in delovanje različnih segmentov civilne družbe, med njimi tudi zasebnih šol. Za ta prispevek je posebej relevantna ustavna pravica do svobode izobraževanja iz 57. člena Ustave, ki državo zavezuje k aktivnemu ustvarjanju možnosti svobodne izbire izobraževanja.¹⁸

Ustavno sodišče je v zadevah Up-40/97¹⁹ z dne 7. 3. 1997 in Up-103/97²⁰ z dne 26. 2. 1996 izpostavilo pomen 14. člena Ustave (enakost pred zakonom).²¹ Pri obeh odločitvah je sodišče sprejelo stališče, da gmotno stanje ali družbeni položaj posameznika, poleg drugih osebnih okoliščin, ne sme biti podlaga

za razlikovanje pri uresničevanju človekovih pravic. Z uporabo argumenta a simili ad simile lahko povzamemo, da gmotno stanje posameznika ali celo njegova svobodna odločitev za izobraževanje na zasebni šoli podobno ne more predstavljati podlage za razlikovanje pri uresničevanju svobode izobraževanja. Temeljne socialne pravice zahtevajo ustrezno aktivnost države pri dejanskem zagotavljanju enakih možnosti, zato mora država vsakomur zagotoviti ne le formalne, temveč tudi dejanske možnosti za učinkovito uresničevanje človekovih pravic.²² Kot vidimo, so različni deleži javnega financiranja zasebnih in javnih šol v nasprotju z ustavno zagotovljeno svobodo izobraževanja.²³

Svoboda izobraževanja

Ustava v 57. členu zahteva uresničitev t. i. kolektivnega in individualnega vidika svobode izobraževanja. Kolektivni vidik zagotavlja posameznikom in pravnim osebam svobodno ustanavljanje zasebnih šol ter s tem neposredno povezano pluralnost šolskega prostora. V Sloveniji ob skromnem, manj kot dvoodstotnem deležu zasebnih šol ni mogoče govoriti o pluralnosti izbire šole. V povprečju je delež zasebnih šol v Evropski uniji 20,1 %.²⁴ Pri nas lahko govorimo o monopolu šolskega prostora, ki ga vzdržuje država pod pretvezo javne in brezplačne dostopnosti izobrazbe. Pri tem se ponesrečeno (kot smo videli v prejšnjem sklopu) sklicuje na načelo socialne države.²⁵ Načelo enakosti terja od socialne države, da zagotovi enakost javnega financiranja tam, kjer gre po naravi stvari za enake pravne položaje.

Za lažjo ponazoritev vzemimo naslednji primer: Prvi davkoplačevalec vpiše otroka v javno šolo, drugi pa v zasebno. Davkoplačevalec, ki vpiše otroka v zasebno šolo (kar je njegova ustavna pravica pozitivnega statusa²⁶), je v neenakem položaju z davkoplačevalcem, ki otroka vpiše v javno šolo. Vsak

od njiju namreč plačuje davke, s katerimi se financira javna šola. Tistemu, ki vpiše otroka v javno šolo, ni potrebno dodatno financirati šolanja. Na drugi strani mora tisti, ki vpiše otroka v zasebno šolo, poleg že omenjenih davkov, plačati še (glede na trenutno zakonodajo) dodatnih 15 %. Gre za nedopustno razlikovanje enakih pravnih položajev. Ker Ustava zagotavlja pluralnost izbire in javno financiranje osnovnošolskega izobraževanja, gre med njima za enak pravni položaj.

Državni monopol javnega šolstva na področju izobraževanja po mnenju zagovornikov javnega šolstva ne predstavlja zgolj splošne širitve državnih pristojnosti, ampak nujnost. Po njihovem mnenju je zgolj zaradi monopola javnega šolstva mogoč obstoj versko strpne in brezplačne šole, ki vsem otrokom, ne glede na njihov socialni izvor, nudi temeljno izobrazbo. Zagovornike zasebnih šol opozarjajo, da je temeljna pravica do javnega in splošnega izobraževanja nastala prav z državnim posegom na šolsko področje.²⁷

Nujnost zagotavljanja pluralnosti izobraževalnega procesa zahteva, da država zagotovi možnost izbire med različnimi izobraževalnimi programi z različnimi izobraževalnimi vsebinami in metodami.²⁸ Ker Ustava izrecno zahteva pluralnost, moramo na tem mestu razrešiti dilemo, kako zagotoviti splošen dostop do izobraževanja in hkrati pluralnost izbire. Če sprejememo tezo, da je državna intervencija (beri javno financiranje) postopno pripeljala do splošnega dostopa do izobraževanja, ker so se v izobraževalni proces lahko vključili tisti sloji, ki sicer niso imeli dostopa do izobraževanja, potem moramo ugotoviti, da monopol z javnimi šolami ne more biti odgovor na zastavljeno dilemo. Državni monopol nad javnim šolstvom morebiti zagotavlja splošno dostopnost, nikakor pa ne zagotavlja pluralnosti. Teh ciljev ni mogoče doseči zgolj z delovanjem javnih šol.

Po mojem prepričanju se splošna dostopnost izobraževanja ob hkratni pluralnosti izbire lahko zagotovi samo z javnim financiranjem zasebnih in javnih šol. Ustava namreč ne zahteva delovanja javnih šol, ampak delovanje javno dostopnih šol. Gre za dosledno uresničevanje socialne funkcije države.²⁹

Primerjalna ureditev zasebnega šolstva

V različnih državah je mogoče najti različne šolske ureditve. Ključna elementa razlikovanja med njimi sta financiranje in upravljanje javne in zasebne šole. Prepoznati je mogoče štiri temeljne oblike odnosa med javnim in zasebnim financiranjem ter upravljanjem šol: a) sistem javne šole, ki jo upravlja država ali lokalna skupnost in se hkrati financira v celoti iz javnih sredstev (proračun); b) sistem zasebne šole, ki jo upravljajo zasebni ustanovitelji, financira se iz zasebnih sredstev (šolnine); c) sistem javne šole, ki se financira iz zasebnih sredstev³⁰; č) sistem zasebne šole, ki se financira iz javnih sredstev (vavčerji).³¹

Glede na kontinentalno pravno tradicijo, ki ji pripada Slovenija, in glede na njeno članstvo v Evropski uniji se bom omejil zgolj na države članice EU. Večinoma prevladujejo ureditve soobstoja javnih in zasebnih šol. V državah, ki temeljijo na načelu socialne države (Slovenija in velika večina držav EU³²), se zagotavlja financiranje izobraževanja iz javnih sredstev.

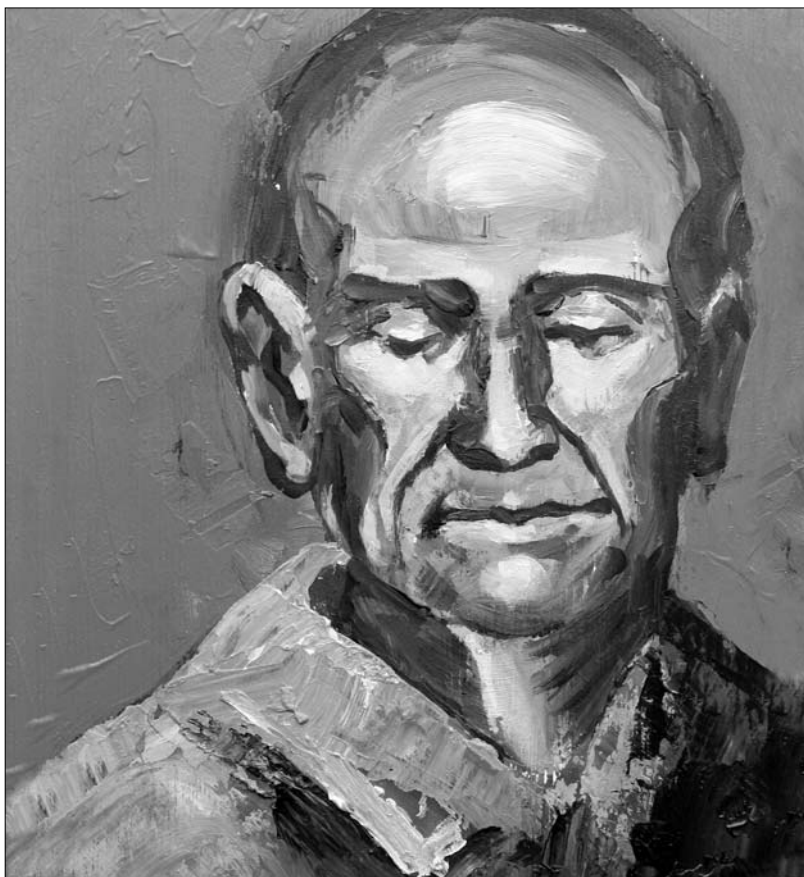
V nadaljevanju se bom osredotočil na ureditev financiranja zasebnih šol v Zvezni Republiki Nemčiji, ki ima zaradi ustavnega načela socialne države in pravice do svobodne izbire izobraževanja podobno ustavno ureditev kot Republika Slovenija. Druga, ki jo bom obravnaval v nadaljevanju, je ureditev v Kraljevini Nizozemski, ki ima največji delež zasebnih šol v EU. Le-te se javno financirajo neposredno na podlagi ustave.

Ureditev zasebnega šolstva v Zvezni Republiki Nemčiji

Ustava (Temeljni zakon) ZRN v prvem odstavku 20. člena določa, da je Nemčija pravna, socialna in federativno urejena država.³³ Nadalje Temeljni zakon v četrtem odstavku 7. člena zagotavlja pravico do ustanovitve in upravljanja zasebnih šol kot vzporednih neodvisnih ustanov z enakimi pravicami, kot jih imajo državne šole. Zasebne šole je glede na položaj, financiranje in upravljanje mogoče opredeliti kot nadomestne in dodatne. Za naše potrebe se omejimo zgolj na nadomestne šole, ki so del javnega šolskega sistema in so po strukturi in ciljih izenačene z državnimi šolami. Država mora takšni šoli

priznati status nadomestne šole. Pri odločanju o učnih ciljih, vsebini in učnih metodah so nadomestne šole samostojne. V kolikor želijo položaj, kot ga imajo državne šole, morajo pridobiti odobritev učnega načrta in učnih metod. S tem pridobijo pravico do izdaje javnega spričevala. Nadomestne šole imajo pravico do državne finančne pomoči.

Leta 1966 je Zvezno upravno sodišče³⁴ sprejelo stališče, da je pravica zasebnih šol do državne finančne pomoči skladna s četrtrim odstavkom 7. člena Temeljnega zakona. S Temeljnimi zakonom zajamčena možnost ustanovitve zasebne šole namreč vključuje tudi pravico do državne finančne pomoči. Pogoji iz 7. člena Temeljnega zakona,



Jože Bartolj: Spomin na Karola (detajl), 2007, akril les, 125x25 cm.

kot sta enakost in nediskriminatornost med učenci z različnimi socialnimi položaji ter ekonomska in pravna neodvisnost učiteljev, so lahko zagotovljeni zgolj s finančno podporo države. Zvezno ustavno sodišče³⁵ je leta 1987 nadgradilo navedeno stališče. Država ima namreč na podlagi načela socialne države dolžnost zagotoviti in podpirati obstoj nadomestne šole, kot to zahteva 7. člen Temeljnega zakona.

V zvezi z upravičenostjo do pridobitve javnih finančnih sredstev je Zvezno upravno sodišče, čigar odločitev je potrdilo Zvezno ustavno sodišče,³⁶ odločilo, da nadomestna šola nima pravice do finančne pomoči za svojo ustanovitev, ima pa pravico do javne finančne pomoči za svoje vzdrževanje in delovanje. Zvezno ustavno sodišče je skladno z načelom enakosti omejilo možnost razlikovanja višine finančne podpore med nadomestnimi šolami. Sprejelo je stališče, da je pri osnovnem razporejanju finančnih sredstev vse nadomestne šole potrebno obravnavati enako. Javno finančno pomoč je mogoče opredeliti kot redno finančno pomoč v obliki prispevkov za stalne stroške, kot subvencije za starostne pokojnine učiteljev, pokrivanje stroškov za prostore in učna gradiva, kot povračila stroškov šolnine in potnih stroškov učencev ter kot plačilo dopusta učiteljem državnih šol, ki opravljajo izobraževalne storitve tudi na zasebnih šolah.³⁷

Na Bavarskem, v Berlinu, Severnem Porenju-Vestfaliji, Porenje-Pfalškem in v Posarju mora zvezna dežela preučiti potrebe šole in ji dodeliti finančno pomoč. Pri tem je že vnaprej zajamčen določen stalni delež (fiksni del) stroškov, h kateremu dežela doda še sredstva za dejanske stroške (variabilni del). V deželah Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Spodnja Saška, Schleswig-Holstein se delež finančnih sredstev določi kot enotni stalni prispevek. Pri tem morajo dežele upoštevati, da neustrezna državna

finančna pomoč sili nadomestne šole v določanje šolnin, ki povzročajo socialne razlike, kar pa je glede na odločitev Zveznega ustavnega sodišča v nasprotju z načelom enakosti in načelom socialne države (četrti odstavek 7. člena Temeljnega zakona).

Ureditev zasebnega šolstva v Kraljevini Nizozemski

Nizozemska ustava ne pozna načela socialne države. Za države s kontinentalno pravno tradicijo, ki sicer zgodovinsko ne temeljijo na načelu socialne države, je značilno, da imajo v ustavi jasno določene obveznosti države pri zagotavljanju določenih ustavnih pravic. Tako v zvezi z financiranjem zasebnih šol nizozemska ustava v petem odstavku 23. člena določa, da se šole, zaradi doseganja ustreznih standardov, v celoti ali delno financirajo iz javnih sredstev, predvsem zaradi zagotavljanja svobode verskega in drugega prepričanja.³⁸ Šesti odstavek 23. člena določa, da je zagotovljeno javno financiranje materialnih in drugih stroškov, potrebnih za delovanje zasebnih in javnih osnovnih šol. Ta določba še posebej zasebnim šolam zagotavlja svobodo, da izberejo učne pripomočke in imenujejo učitelje, ki ustrezajo njihovim zahtevam.³⁹ Sedmi odstavek 23. člena nadalje določa, da se zasebne šole, ki izpolnjujejo zahteve in pogoje za javne šole, povsem enako financirajo iz javnih sredstev kot javne šole.⁴⁰ Država je na podlagi omenjenih določb ustave zavezana k 100-odstotnemu javnemu financiranju zasebnih šol. Takšno javno financiranje zasebnih šol izhaja iz spoštovanja svobode verskega in drugega prepričanja ter načela enakosti.

Šolski sistem na Nizozemskem je, podobno kot drugod, odraz zgodovinskega razvoja, predvsem nasprotij med zagovorniki državnega monopola in zagovorniki pluralnosti. Leta 1913 so zagovorniki zasebnega šolstva uspeli zagotoviti finančno enakopravnost za-

sebnih šol z državnimi. Ta pridobitev je bila sprejeta kot dolgoročni sporazum, zato je bila leta 1917 zapisana v nizozemsko ustavo.

Na Nizozemskem so bojazen, da bi zaradi enakopravnega financiranja zasebnih šol oslabili kvaliteto javnih šol, odpravili tako, da so povezali sredstva za zasebne in javne šole ter omejili višino zaračunavanja šolnin. Zato v državi z najvišjim deležem zasebnih šol znotraj EU⁴¹ vsaka družina dobi vavčer v vrednosti stroškov lokalne javne šole (gledano na prebivalca). Tega mora porabiti za izobraževanje na izbrani šoli. Šola, ki prejme vavčer, ima pravico do sredstev za pokritje učiteljskih plač in drugih stroškov. Iz proračuna se vsem učiteljem, tako v javnih kot v zasebnih šolah, plače izplačujejo neposredno, pri tem pa šole ne morejo same določati višine plač. Prostore za javne in zasebne osnovne šole zagotavlja lokalna skupnost, država pa mora zagotoviti plačilo uporabnine oziroma najemnine. Šola, tako javna kot zasebna, dobi povsem enak znesek sredstev na učenca za vzdrževanje, čiščenje in ogrevanje ter za učne pripomočke in knjižnico.

Davkoplačevalci so udeleženi v enotnem šolskem sistemu. Na ta način hkrati podpirajo javno in zasebno šolo. Na Nizozemskem so na ta način uspeli zagotoviti enakost pri izobraževanju in hkrati svobodo izbire na izobraževalnem področju. S tem, ko so zasebnim šolam prepovedali, da bi same odločate o porabi javnih sredstev, so ohranili kakovost javnih šol. Za doseganje čim večje kakovosti izobraževanja in vzgoje so poleg javnega financiranja omogočili tudi šolsko avtonomijo. Učitelji lahko namreč sami izbirajo način predavanja v razredu.⁴²

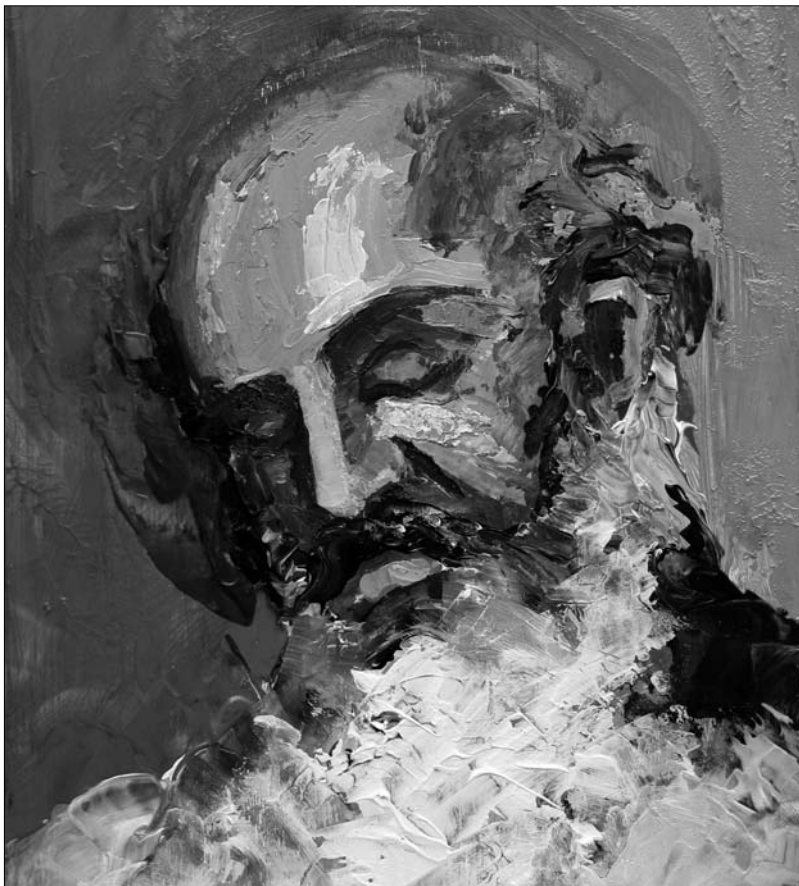
Načelo sorazmernosti

Če se vrnemo na začetek prispevka in poskušamo odkriti zakonodajalčev namen različnega financiranja šol, potem ne moremo mimo načela sorazmernosti. ZOFVI v dru-

gem odstavku 86. člena določa, da se zasebni šoli, ki izvajajo programe iz prvega odstavka tega člena (javno veljavni program; op. S. U.), za njihovo izvedbo zagotavlja 85 % sredstev, kot jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo. Iz dikcije zakona je razvidno, da državne šole nimajo več monopola, vsekakor pa imajo privilegiran dostop do javnih sredstev. Kot že omenjeno, drugi odstavek 57. člena Ustave zahteva javno financiranje zasebnih šol.⁴³ Ustavno sodišče je v zvezi s presojo ustavnosti ureditve ZOFVI iz leta 1998, ki je določala nižji delež javnega financiranja zasebne šole, odločilo, da je le-ta skladna z Ustavo, saj gre za polje zakonodajalčeve proste presoje.⁴⁴

Ko gre za osnovnošolsko izobraževanje, takšnemu stališču Ustavnega sodišča⁴⁵ ni mogoče pritrditi. Potrebno je obvarovati obe ustavni pravici, glede katerih Ustava ne določa zakonskega pridržka. Gre za pravico do svobode izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave in za pravico vsake osnovne šole (z zadostnim številom učencev), da se glede na obveznost osnovnošolskega izobraževanja financira iz javnih sredstev (drugi odstavek 57. člena).⁴⁶

Pri presoji dopustnosti posega v ustavno zagotovljene pravice mora država izhajati iz načela sorazmernosti kot elementa načela pravne države.⁴⁷ Vsak poseg v ustavno pravico mora biti ustavno dopusten, saj načelo sorazmernosti prepoveduje čezmerne posege države v človekove pravice in zavezuje vse državne organe – zakonodajalca, izvršilno oblast in sodišča –, ne samo pri njihovih realnih dejanjih in posegih, temveč tudi pri oblikovanju splošnih pravnih predpisov in pri odločanju s konkretnimi pravnimi akti. V primerih, ko Ustava izrecno, ob spoštovanju legalitetnega načela, dopušča omejitve pravice, načelo sorazmernosti zavezuje zakono-



Jože Bartolj: Sv. Jožef (detajl), 2007, akril les, 125x25 cm.

dajalca h kvalificirani povezavi med njegovim namenom in motivom ter med sredstvi in pravno normativnimi rešitvami, ki jih za doseg tega namena uporabi.⁴⁸ Pri presoji ustavne dopustnosti je organ zavezan k tehtanju po kriterijih strogega testa sorazmernosti.⁴⁹

V okviru presoje *primernosti* takšnega ukrepa ni mogoče utemeljiti razumnosti in uporabnosti določbe drugega odstavka 86. člena ZOFVI. Ni mogoče sprejeti razlage, da je omejitev deleža financiranja zasebnih šol primerna zaradi zagotovitve sredstev za financiranje javnih šol.⁵⁰ Kot že ugotovljeno, tako javna kot zasebna šola izvajata javno službo in skladno z načelom socialne države izvršujeta izobraževalno funkcijo obvez-

nega osnovnega šolanja. Drugačna razlaga je v nasprotju z argumentom narave stvari.

Določba o 85-odstotnem javnem financiranju plač učiteljev in materialnih stroškov učencev v zasebnih šolah ne vzdrži niti presoje *nujnosti*. Načelo enakosti ob doslednem spoštovanju načela socialne države zagotavlja enako javno financiranje enakih položajev, torej zasebnih in javnih šol. Veljavna ureditev ZOFVI popolnoma prezre dejstvo, da tudi zasebna šola izvaja javno službo in opravlja izobraževalno funkcijo. Ni mogoče govoriti o pomanjkanju sredstev za javno šolo, v kolikor se vsa sredstva porabijo za financiranje zasebne šole, ker se vanjo vpišejo vsi otroci istega šolskega okoliša. Namen javnega finan-

ciranja ni v zagotavljanju obstoja javne šole, ampak v zagotavljanju brezplačnega dostopa do izobraževanja in svobodne izbire izobraževanja. V kolikor je z javnim financiranjem zasebne šole zagotovljena svoboda izbire izobraževanja in pravica do brezplačnega dostopa do izobraževanja, pomanjkanje sredstev za delovanje javne šole nima posebne učinka na izvajanje izobraževalne funkcije države. Razlogovanju Ustavnega sodišča v odločbi U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, da obstoj javne šole ni ogrožen, če bi jo bilo treba zapreti zaradi ustanovitve zasebne šole v istem šolskem okolišu, ampak le v primeru pomanjkanja sredstev, ni mogoče pritrditi.⁵¹

V kolikor kot pravni pozitivisti ne glede na navedeno sprejmemo razlogovanje Ustavnega sodišča, ki nedvomno izhaja iz etatične teorije, vidimo, da je zakonodajalec prisiljen utemeljevati 85-odstotno financiranje zasebnih šol s pomanjkanjem sredstev. Javna sredstva se zbirajo z davki, ki jih lahko država vedno prilagaja trenutnim potrebam. Načelo socialne države nalaga državi, da z učinkovitim pobiranjem davkov zagotovi dovolj javnih sredstev tudi za nediskriminatorno financiranje zasebnih šol. Ni mogoče posegati v ustavno pravico svobode izobraževanja zgolj z navajanjem pavšalnega pomanjkanja javnih sredstev. Proračunski primanjkljaj še ne predstavlja ogroženosti obstoja javnih šol.

Pri presoji tretjega kriterija, t. i. *sorazmernosti v ožjem pomenu*, je potrebno zaradi omejenega financiranja zasebnih šol tehtati na eni strani med težo posega v svobodo izobraževanja in načelom enakosti ter na drugi strani med nujnostjo takšnega posega. Korist, ki jo imajo otroci, vpisani v javne šole, zaradi omejenega financiranja zasebnih šol, nikakor ni primerljiva s koristmi, ki so na ta način omejene otrokom v zasebni šoli. Gre za poseg v individualno svobodo izobraževanja (57. člen Ustave), v pravico do brezplačnega dostopa do izobraževanja (57. člen

Ustave), v pravico do enakosti (14. člen Ustave), v pravico staršev do svobodnega izobraževanja in vzgajanja svojih otrok (54. člen Ustave) in v svobodo vesti (41. člen Ustave). V tem primeru je potrebno težo legitimnih posegov zakonodajalca zmanjšati do mere, ki še zagotavlja doseganje postavljenih ciljev, in sicer da se vzpostavi razumno ravnovesje med vrednostjo teh ciljev in težo posegov. Razumnega ravnovesja pri financiranju delovanja javnih šol ni mogoče doseči z omejitvijo javnega financiranja zasebnih šol. Ustava namreč dopušča, da se vsi otroci določenega šolskega okoliša vpišejo v zasebne šole. V takšnem primeru bi bil obstoj javne šole neupravičen, saj bi zasebne šole v celoti zagotovile izobraževalno funkcijo države. Cilj omejenega financiranja zasebnih šol, kot vidimo, ni v zagotavljanju izobraževalne funkcije države, ampak v neustavnem zagotavljanju monopola javnega šolstva.

Sklep

Ustava zagotavlja staršem in otrokom svobodno izbiro šole. Država mora, ne glede na zasebni ali javni status izbrane šole, le-to tudi financirati. Ne glede na status šole se v njej izobražuje ista skupina šoloobveznih otrok, zato se tudi sredstva porabijo za iste otroke.

Neustavno stanje pri pomanjkljivem financiranju zasebnih šol je mogoče odpraviti z enakim financiranjem, kot velja za javne šole. Veljavna ureditev nedopustno posega v ustavno pravico do svobodnega in pluralnega izobraževanja.

* Avtor: Simon Umek, član Akademskoga društva Pravniki.

1. Odl US U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001.
2. Predlog ZOFVI-H v obrazložitvi 6. člena določa, da financiranja zasebne osnovne oziroma glasbene šole ne sme ogroziti obstoja in razvoja javne šole v tistem okolišu, saj ne gre le za pravico otrok, da se vpišejo v javno šolo v svojem okolišu, ampak tudi za zaščito kakovosti in razvoja javne šole.

3. <www2.sviz.si/media/14-04-07.pdf>.
4. <www.polituss.org/polituss/index.php?option=com_content&task=view&id=304&Itemid=53>.
5. <www.ds-rs.si/dejavnost/posveti/ZasebnoSolstvo/Simenc.htm>.
6. Šolski razgledi, O javnih in zasebnih šolah še malo drugače, št. 8, 2007.
7. Ustavno sodišče je v svoji odločitvi pojasnilo, da obstoj javne šole ni ogrožen tedaj, ko bi jo bilo treba zapreti zaradi ustanovitve zasebne šole v istem šolskem okolišu, ampak le v primeru, ko bi jo [javno šolo, op. S. U.] bilo treba zapreti zaradi pomanjkanja sredstev.
8. Ur.l. RS, št. 102/07, ZOsn.
9. Ur.l. RS, št. 36/08, ZOFVI.
10. Več na strani: <www.eurydice.org>.
11. Movrin, M.: Slab odstotek še ni pluralnost, Tribunal, glasnik svobodne družbe, let. 1, št. 20, 2007.
12. Movrin, M.: prav tam.
13. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS, št. 16/07 in nadalj.) v drugem odstavku 86. člena določa, da se zasebni šoli, ki izvaja javno veljavne programe, za izvedbo programa zagotavlja 85 % sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo.
14. Hill, P.: What is Public about Public Education?, University of Washington and The Brookings Institution Brown Center of Education Policy, November, 2000.
15. Fuller, B., Burr, E., Huerta, L., Puryear, S., Wexler, E.: School Choice: Abundant Hopes, Scarce Evidence of Results, Berkeley, Policy Analysis for Clifornia Education, 1999.
16. Obstoj in delovanje posamezne šole je v takšnem sistemu odvisen od števila vpisanih učencev. Vpis je odvisen od kvalitete šole, ki se odraža v njenem ugledu in uspehih. Šola pridobi pravico do vavčerja in s tem pravico do javnih sredstev z vpisom otroka. Šola, ki ima večji vpis otrok, prejme več javnih sredstev. Vsekakor prejme toliko sredstev, kolikor je potrebno za izobraževanje vpisanih otrok.
17. Saelson, P.: The Pure Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics, 36. Coleman, James S.: Foundations of Social Theory, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
18. Šturm, L.: nav. delo, str. 91.
19. Odločba Ustavnega sodišča v zvezi s presojo pravice do sodnega varstva.
20. Odločba Ustavnega sodišča v zvezi s presojo pravice do sodnega varstva in načela enakosti.
21. Ustava v 14. členu zagotavlja načelo enakopravnosti, ki prepoveduje kakršnokoli diskriminacijo, med drugim tudi na podlagi gmotnega stanja, družbenega položaja ali druge osebnosti okoliščine.
22. Šturm, L.: nav. delo, str. 92.
23. Javne šole se 100 % financirajo iz javnih sredstev, medtem ko je bilo za zasebne šole zagotovljeno 100 % financiranje od leta 1991 do 1996, nakar je bila sprejeta sprememba ZOFVI, ki vse do danes določa, da je delež javnega financiranja zasebnih šol 85 %.
24. Fredriksson, Ulf: Javno in zasebno izobraževanje v Evropi; prispevek, predstavljen na javni predstavitvi mnenj o privatnem šolstvu v Republiki Sloveniji, ki je potekala v Državnem svetu dne 23. 3. 2007.
25. Becker, G. S.: How to level the playing field for young black men, Business Week, New York, 2003.
26. Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukić, D.: Temeljne pravice, Zbirka Pravna obzorja, 7, Cankarjeva založba, 1997, str. 66.
27. Šimenc, M.: Zasebno šolstvo, Struktura, primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana, 1996, str. 17.
28. Becker, G. S.: How the Web Is Revolutionizing Learning, Business Week, New York, 1999.
29. Rus V.: Socialna država in družba blaginje, Domus, Ljubljana, 1990.
30. Primer zasebnega financiranja v javni šoli poznamo tudi v Sloveniji, in sicer plačevanje uporabnine, ekskurzij in šolskih izletov.
31. Fredriksson, Ulf: nav. delo, str. 2.
32. Ustava Republike Francije v 2. členu določa: *France is an indivisible, secular, democratic, and social Republic. It ensures the equality of all citizens before the law, without distinction as to origin, race, or religion. It respects all beliefs.* Ustava Kraljevine Španije v 1. členu določa: *Spain constitutes itself into a social and democratic state of law which advocates liberty, justice, equality, and political pluralism as the superior values of its legal order.*
33. Ustava ZRN opredeljuje načelo socialne države v 20. členu: *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*
34. BVerwGE 23, 1966.
35. BVerfGE 75, 40; (8. 4.1987).
36. BVerfGE 75, 40; (8. 4. 1987).
37. Weiss, M., Mattern, C.: Federal Republic of Germany: The situation and development of the private schools system, Routledge, London, 1989.
38. *The standards required of schools financed either in part or in full from public funds shall be regulated by Act of Parliament, with due regard, in the case*

- of private schools, to the freedom to provide education according to religious or other belief.*
39. *The requirements for primary education shall be such that the standards both of private schools fully financed from public funds and of public-authority schools are fully guaranteed. The relevant provisions shall respect in particular the freedom of private schools to choose their teaching aids and to appoint teachers as they see fit.*
 40. *Private primary schools that satisfy the conditions laid down by Act of Parliament shall be financed from public funds according to the same standards as public-authority schools.*
 41. Po podatkih evropske mreže EURYDICE je leta 2007 znašal delež zasebnih šol na Nizozemskem 76,3 %.
 42. James, E.: Benefits and Costs of Privatized Public Services: lessons from the Dutch Educational System, Comparative Educational Review 28, 4, 1984.
 43. Šturm, L.: nav. delo, str. 583.
 44. U-I-68/98 z dne 22. II. 2001.
 45. U-I-68/98 z dne 22. II. 2001.
 46. Šturm, L.: nav. delo, str. 583.
 47. Vsak poseg v ustavno zagotovljene pravice mora ustrezati kriterijem načela sorazmernosti. To predpostavlja test legitimnosti, v okviru katerega je potrebno preizkusiti, ali je cilj, ki ga zasleduje država, stvarno upravičen in legitimen in ali so sredstva, ki jih uporablja država, pravno dopustna. Sledi test sorazmernosti, s katerim se tehta, ali so izbrana sredstva za doseg cilja *primerna*, ali so v poštev prihajajoča sredstva za doseg cilja *nujna* oz. potrebna in ali je vzpostavljeno *proporcionalno sorazmerje* med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo povzroči uporaba sredstva, in med ustreznostjo koristjo, ki jo pridobijo z uporabo sredstva za varstvo pravic drugih (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu besede).
 48. Šturm, L.: nav. delo, str. 55.
 49. Ustava v 2. členu v okviru načela pravne države opredeljuje načelo sorazmernosti, ki določa tehtanje vsakega posega v ustavno zagotovljeno pravico. V okviru testa sorazmernosti je poseg v pravico dopusten zgolj, v kolikor je nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu.
 50. Iz Poročevalca DZ št. 46/1994, št. 13/II/1995 in št. 45/1995, ni razvidne utemeljitve razlogov za znižanje obsega javnega financiranja zasebnega šolstva s 100 % na 85 %.
 51. Pri tem je potrebno opozoriti, da imajo v primerljivih državah EU nižje davčne stopnje pri odmeri dohodnine in davka od dohodka pravnih oseb kot v Sloveniji. Kljub temu v večjem obsegu zagotavljajo javno financiranje zasebnega šolstva. V Nemčiji znaša davčna stopnja za plačilo dohodnine od 14 % do 45 %, davčna stopnja za davek od dohodka pravnih oseb znaša 15 %. V Avstriji znaša davčna stopnja za plačilo dohodnine od 0 % do 50 %, davčna stopnja za davek od dohodka pravnih oseb znaša 25 %. V Franciji znaša davčna stopnja za odmero dohodnine od 0 do 40 %. V Sloveniji znaša davčna stopnja za plačilo dohodnine od 16 % do 41 %, medtem ko znaša davčna stopnja od dohodka pravnih oseb 21 %. Vidimo, da imajo države, ki v celoti javno financirajo zasebno šolstvo, relativno nižje davčne stopnje. Neučinkovita in nesorazmerna poraba javnih sredstev ne more biti stvarno utemeljen razlog za poseg v ustavno pravico do svobode izobraževanja.