



Številka: 411-01-7/2019/12 EPA 634-VIII
Ljubljana, 2. 7. 2019

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 20. seji 3. 7. 2019, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

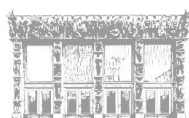
M n e n j e

k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L) - druga obravnava

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da dopolnjen predlog zakona implementira odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12-24 z dne 4. 12. 2014, ki je odločilo, da je prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a); v nadaljevanju: Ustava), ker določa, da zasebnim osnovnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, pripadajo proračunska sredstva v višini 85 odstotkov sredstev, ki jih država zagotavlja javnim osnovnim šolam. Argumentacija odločitve Ustavnega sodišča je utemeljena na prepoznani pravici otrok do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave, ne glede na to, ali se izobražujejo v javnih ali zasebnih osnovnih šolah. 57. člen Ustave učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja in zahteva, naj se javno financira obvezni minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini. Vendar ta pravica velja le za brezplačno obiskovanje obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki pa hkrati od države ne zahteva, da financira tudi izvajanje nadstandardnih ali razširjenih programov, s katerimi zasebne šole zasledujejo svoje partikularne interese.

V petih letih, odkar je bila sprejeta ustavna odločba, je bilo že več različnih poskusov, kako uresničiti njeno vsebino, a so bili neuspešni. Predlagatelj poudarja, da s predlaganim zakonom sledi obrazložitvi Ustavnega sodišča Republike Slovenije glede financiranja obveznega osnovnega šolstva in hkrati zasleduje temeljno usmeritev, da na ključnih družbenih področjih omogoča vsem državljanom dostop do



javnih storitev, in sicer na področju vzgoje in izobraževanja z javno mrežo vrtcev in šol. Če ta mreža ne zadošča, država predpisuje, pod kakšnimi pogoji in standardi lahko zasebni ustanovitelj pridobi koncesijo za opravljanje javne službe ali pa ustanovi zasebni zavod brez te koncesije in je kot izvajalec javno veljavnega izobraževalnega programa vpisan v razvid izvajalcev javno veljavnih programov na področju vzgoje in izobraževanja in financiran z javnimi sredstvi v višini 85 odstotkov od celotnih sredstev, namenjenih za program, ki ga izvaja javna šola in je enoten za vse javne šole. Ustavno sodišče Republike Slovenije pa je tako ureditev razglasilo za neustavno in zakonodajalcu naložilo spremembo zakona tako, da se zasebni šoli, ki izvaja program osnovnošolskega izobraževanja, za izvedbo njenega programa, ki je pridobil javno veljavnost, zagotavlja 100 odstotkov sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje obveznega programa v javni šoli. To pomeni, da je obseg sredstev, ki jih prejme zasebna šola z javno veljavnim programom enak, kot ga za obvezni del javno veljavnega programa prejme javna šola.

Novela zakona tudi jasneje ločuje med programi, ki so javno veljavni, in tistimi, ki so pridobili javno veljavnost. Javno veljavne programe sprejme minister in jih izvajajo javni vrtci in javne šole, zasebni vzgojno-izobraževalni zavodi pa le s pridobljeno koncesijo. Vzgojno-izobraževalni programi, ki jih sprejmejo zasebni vrtci in šole, in jih, kot skladne s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, potrди strokovni svet, in zagotavljajo enakovredni izobrazbeni standard, pa so programi, ki so pridobili javno veljavnost. Novela kot dodatni pogoj določa, da se mora program zasebne šole programsko razlikovati od javno veljavnega izobraževalnega programa v smeri bogatenja šolskega prostora ter staršem in otrokom omogočiti možnost izbire med različnimi izobraževalnimi vsebinami, metodami poučevanja in organizacijo učnega procesa. Med drugim se dodaja tudi pogoj vpisa dveh oddelkov prvega razreda.

Z novelo zakona se spreminja poimenovanje pomočnika vzgojitelja v vzgojitelja predšolskih otrok – pomočnika vzgojitelja, kot se je to že spremenilo v Zakonu o vrtcih.

* * *

Državni svet ugotavlja, da obstaja različno razumevanje vsebine odločbe Ustavnega sodišča v delu, ki opredeljuje pravico otrok do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja. Izpostavlja dilemo glede obsega financiranja javnoveljavnega osnovnošolskega programa, ki je obvezen (15. člen Zakona o osnovni šoli) in dopolnilen (20. člen Zakona o osnovni šoli). Strinja se s strokovno ugotovitvijo, da je javno veljaven izobraževalni program treba razumeti kot program, po katerem se pridobi javno veljavno izobrazbo.

Izhodišče za ustanovitev zasebnih izobraževalnih zavodov, vrtcev in šol sta medsebojno povezani pravica do ustanavljanja zasebnih šol in pravica do izbire, obe pravici pa s pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke skladno s svojim verskim, filozofskim in drugim nazorom. Ko je Evropsko sodišče za človekove pravice razsojalo o pravici glede izobraževanja, se je ta uveljavila kot negativna pravica, kar pomeni, da države niso obvezane ustanavljati zasebnih šol. Hkrati pa je državam prepuščena izbira, ali jih ustanovijo, financirajo in tudi v kakšni višini jih financirajo.

Države imajo sicer v ustavah zapisano obveznost do financiranja osnovnega izobraževanja iz javnih sredstev, vendar pa bi bila Slovenija izjema pri 100-odstotnem financiranju obveznega osnovnošolskega programa iz javnih sredstev. V protokolu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah je izobraževanje opredeljeno v negativni obliki, kar pomeni, da nobenemu ne sme biti kratena pravica do izobraževanja, in ne, da ima vsak pravico do izobraževanja, ker bi se to lahko interpretiralo, da se vsak lahko izobražuje, kakor želi, država pa naj to financira.

V Sloveniji se ta pravica interpretira kot pozitivna pravica, kot je to razvidno iz obeh odločb Ustavnega sodišča, v katerih je obrazložena obveznost financiranja zasebnih šol v sicer različnem obsegu programa, tako je Ustavno sodišče isto zakonsko določilo proglasilo enkrat kot skladno z Ustavo, drugič kot neustavno. Državni svet ocenjuje, da je ob implementaciji odločbe Ustavnega sodišča v ospredju soočenje različnih interesnih strani za njeno interpretacijo in da dilema glede obsega financiranja javnoveljavnega izobraževalnega oz. obveznega osnovnošolskega programa v zasebnih šolah sproža kritične odmeve v strokovnih krogih, javnosti in pri odločevalcih. Posledica tega je neupravičena polemika glede obstoja zasebnega šolstva, kar še dodatno zaostruje družbeno politično klimo v Sloveniji.

Državni svet posebej poudarja, da organiziranje zasebnega šolstva dopolnjuje in izboljšuje izobraževalni sistem ter bogati družbo v celoti. K temu prispevajo različne dodatne vsebine, ki jih ponujajo zasebne šole v svojih programih, različni pedagoški in filozofski pristopi v vzgoji in izobraževanju ter uspešno sodelovanje med javnimi in zasebnimi šolami. Državni svet ocenjuje, da je tak konceptualno pluralni pristop k izobraževalnemu sistemu pomemben za razvoj družbe v Sloveniji. Vendar tudi poudarja, da mora biti javno šolstvo temelj vzgoje in izobraževanja v Sloveniji, ki ga država mora financirati v celotnem obsegu, pri čemer velja opozoriti, da bi se moral ta delež prav zaradi svojega temeljnega statusa in poslanstva povečati. Ne glede na mednarodno izpričano kakovost slovenskega javnega šolstva, je treba upoštevati nenehne družbene in gospodarske spremembe, ki terjajo hitro prilagajanje načinov in standardov vzgojno-izobraževalnih konceptov. Zasebne šole in vrtci predstavljajo staršem možnost izbire, da lahko svojim otrokom omogočijo vzgojo in izobraževanje skladno s svojimi prepričanji. Država to omogoča in podpira ter hkrati zagotavlja financiranje javno veljavnega izobraževalnega programa v zasebnih šolah v tolikšnem obsegu in po taki vsebini, da bodo otroci v njih pridobili javno veljavno oz. enakovredno izobrazbo in se lahko vključili v javne šole po vsej izobraževalni vertikali. V zvezi z očitki o diskriminaciji otrok oz. o neenakovrednem položaju otrok, ki obiskujejo zasebne šole, s tistimi, ki obiskujejo javne šole, pa želi Državni svet spomniti, da si država prav z organiziranjem in financiranjem izobraževalne mreže javnih osnovnih šol prizadeva, da imajo vsi otroci možnost do osnovnošolske izobrazbe, ki jim hkrati omogoča različne socialne ugodnosti. Odločitev staršev za vpis v otroka v zasebno šolo pa temelji na pravici do izbire oz. pravice in dolžnosti staršev vzgajati in izobraževati svoje otroke skladno s svojim prepričanjem, ki pa naj ne bi prevladovala nad pravico otrok do varnega in zdravega okolja za njihov razvoj. Glede na to, da zasebne šole izvajajo javnoveljavni osnovnošolski izobraževalni program, so njihovi otroci prav tako deležni socialnih ugodnosti, če jih potrebujejo.

Državni svet se je zavzel za strokovno razpravo o prihodnosti slovenskega sistema vzgoje in izobraževanja, ki ne bo odvisen od odločb Ustavnega sodišča, ampak bo ponudil dovolj široke javno veljavne programe in dodatne programe, ki se bodo

medsebojno dopolnjevali in ki bodo ponujali različne vsebine ter bodo rezultat širokega konsenza laične, strokovne in politične javnosti. V izogib nenehnim dilemam glede financiranja obveznega osnovnošolskega programa pa bi veljal premislek o spremembi Ustave, ki bi jasno opredelila razmerje v financiranju med javnim in zasebnim šolstvom.

Državni svet ugotavlja, da je novelo zakona obravnaval Odbor Državnega zbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino, ki je na 1. nadaljevanju 10. nujne seje 1. 7. 2019 sprejel amandma odbora redakcijske narave k 5. členu predloga zakona, katerega vsebina ne vpliva na zgoraj navedeno mnenje Državnega sveta.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Branimir Štrukelj.

* * *

Predlog mnenja Državnega sveta je pripravljen na podlagi mnenja Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport ter Poročila Odbora Državnega zbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino z dopolnjenim predlogom zakona.