

Državni svetnik

Marjan Maučec

Ljubljana, 3. 6. 2019

Gospod

Alojz Kovšca

predsednik

Državnega sveta Republike Slovenije

Državni svetnik Marjan Maučec na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) vlagam:

- **Pobudo za sprejem Zahteve za oceno ustavnosti 48. člena Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L) in 11. člena Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18).**

Marjan Maučec, l.r.

Priloga:

- Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti

ZAHTEVA

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 48. člena Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L) in 11. člena Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18).

Obrazložitev

Uvod

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16, v nadaljevanju: Ustava) v 64. členu zagotavlja italijanski in madžarski narodni skupnosti in njunim pripadnikom, poleg pravic, zagotovljenih v ostalih členih Ustave, še posebne pravice, ki varujejo njihovo manjšinsko identiteto. Ustava ureja pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti bistveno bolj obsežno, kot so te urejene v primerljivih mednarodnih multilateralnih dokumentih, saj so države načeloma do njih zadržane. Veljavno ustavno varstvo pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti izhaja iz obsega varstva pravic omenjenih narodnih skupnosti iz Ustave SRS iz leta 1974, v kateri je SRS skušala pokazati, da je dobra skrbnica manjšin. Pravice italijanske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji poleg Ustave urejajo tudi Poseben statut Londonskega memoranduma, Osimski sporazumi in Tristranski memorandum o zaščiti pravic italijanske manjšine na Hrvaškem in v Sloveniji. Pravice madžarske narodne skupnosti izhajajo iz Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, Sporazuma o sodelovanju na področju kulture, izobraževanja in znanosti med Republiko Slovenijo in Republiko Madžarsko ter Pogodbe o prijateljstvu in sodelovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Madžarsko¹.

Ustava glede manjšinskega varstva sledi načelu avtohtonosti (vezano na teritorialni vidik manjšinske prisotnosti in varstvo identitete okolja, ne pa številčnost), ki je v Evropi prevladujoč koncept v manjšinskem varstvu². Pri tem mora zakonodajalec pri obsegu pravic glede vzgoje in izobraževanja te pravice predvideti in urediti na način, da upošteva namen ohranitve identitete obeh skupnosti³. Ravno na podlagi omenjenega kriterija sta šolska modela, vzpostavljena na narodnostno mešanih območjih, različna. Na območju poselitve italijanske narodne skupnosti se je razvil in ohranil model ločenih šol, na poselitvenem območju madžarske narodne skupnosti pa so bile šele leta 1959 uvedene dvojezične šole, ki veljajo še danes.

Prvi odstavek 64. člena Ustave med drugim določa, da imata italijanska in madžarska narodna skupnost in njuni pripadniki pravico do vzgoje in izobraževanja v

¹ Komentar Ustave RS, I. 2019, str. 533

² Komentar Ustave RS, I. 2019, str. 534

³ Komentar Ustave RS, I. 2008, str. 624

svojem jeziku ter do oblikovanja in razvijanja te vzgoje in izobraževanja. Ustava določa tudi, da je zakonodajalcu prepuščena določitev območij, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno. Zakonodajalec je tako na podlagi prvega odstavka 11. člena Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18, v nadaljevanju: ZPIMVI) določil, da je šolski okoliš osnovne šole z italijanskim učnim jezikom oziroma dvojezične osnovne šole določen kot narodnostno mešano območje določeno v občinskem statutu. Statuti Mestne občine Koper⁴, Občine Izola⁵, Občine Piran⁶ in Občine Ankaran⁷ določajo območja poselitve italijanske narodne skupnosti, statuti Občine Hodoš⁸, Občine Šalovci⁹, Občine Moravske toplice¹⁰, Dobrovnik¹¹ in Občine Lendava¹² pa določajo območja poselitve madžarske narodne skupnosti. Tretji odstavek 3. 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., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj, v nadaljevanju: ZOFVI), drugi odstavek 6. člena ZOsn, drugi odstavek 8. člena Zakona o gimnazijah (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/17 in 6/18 – ZIO-1; v nadaljevanju: ZGim) ter drugi odstavek 6. člena Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 79/06 in 68/17; v nadaljevanju: ZPSI-1) določajo učni jezik, ki je na območju, kjer živijo pripadniki slovenskega naroda in madžarske narodnostne skupnosti, opredeljen kot slovenski in madžarski jezik.

Ustavno sodišče je že v odločbi U-I-94/96 presojalo skladnost tretjega odstavka 3. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96), ki je urejal učni jezik v vrtcih in šolah z Ustavo in ugotovilo, da izpodbijana zakonska ureditev ni v neskladju z Ustavo¹³. Pobudniki so namreč zatrjevali, da bi se morale manjšinsko šolstvo v Prekmurju urediti enako kot na Obali, saj naj bi tako ureditev terjalo načelo enakosti pri urejanju izobraževanja pripadnikov obeh narodnih manjši. Ustavno sodišče je v konkretnem primeru ugotovilo, da bi v primeru izenačitve šolskih modelov v Prekmurju s šolskim modelom, ki velja na Obali, dejansko prišlo do ukinitve dvojezičnega šolstva, kot ga zagotavlja Ustava¹⁴.

V tokratni pobudi pobudnik, v nasprotju s pobudniki v zadevi U-I-94/96, zatrjuje, da predstavlja določanje šolskih okolišev na način, ki na narodnostno mešanem območju dovoljuje ustanovitev izključno dvojezičnih šol, ustavno neskladnost.

⁴ Statut, 7. člen

⁵ Statut, 4. člen

⁶ Statut, 3. člen

⁷ Statut, 4. člen

⁸ Statut, 1. člen

⁹ Statut, 2. člen

¹⁰ Statut, 1. člen

¹¹ Statut, 2. člen

¹² Statut, 1. člen

¹³ U-I-94/96, odst. 33

¹⁴ U-I-94/96, odst. 19

I. OČITANE KRŠITVE USTAVE

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči zatrjevane kršitve naslednjih ustavnih določb:

- pravico do pridobitve ustrezne izobrazbe (57. člen Ustave) in
- načelo enakosti (14. člen Ustave) ter
- načelo pravne države (2. člen Ustave).

ZOsn v 48. členu opredeljuje pravico staršev vpisati otroka v javno ali zasebno šolo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno ali začasno prebiva, pri čemer je šola v omenjenem okolišu dolžna na željo staršev otroka vpisati. Med šolanjem ima otrok pravico prestopiti na drugo osnovno šolo le, če ta šola s tem soglaša, v primeru preselitve v drugi šolski okoliš pa ima otrok pravico šolanje dokončati na šoli, na katero je vpisan. Omenjeni člen, ki ureja določanje šolskih okolišev, predstavlja kršitev 57., 14. in 2. člena Ustave, če gre za narodnostno mešana območja.

Ustava v 57. členu določa tako aktivno kot pasivno pravico do izobraževanja. S tem Ustava določa obveznost zagotavljanja enakih možnosti za pridobitev ustreznega nivoja obvezne osnovnošolske in druge izobrazbe¹⁵.

Osnovnošolsko izobraževanje v Sloveniji je skladno s 57. členom Ustave obvezno in predstavlja izjemo od pravice do svobodnega izobraževanja, kot je opredeljena v prvem odstavku 57. člena Ustave, saj obvezno osnovnošolsko izobraževanje služi javni koristi¹⁶. Na poseben pomen osnovnošolskega izobraževanja nakazuje tudi ustavno zagotovljeno financiranje osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev. Zakonodajalec je področje osnovnošolskega izobraževanja podrobneje uredil v ZOsn.

Ustavno sodišče je pravico posameznikov do pridobitve ustrezne izobrazbe v preteklosti razlagalo kot obveznost zagotavljanja enakih možnosti za pridobitev takega nivoja izobrazbe, da bo posameznik lahko glede na svoje želje in sposobnosti po končani osnovni šoli nadaljeval z ustreznim izobraževanjem¹⁷. Vendar pri tem Ustavno sodišče do danes še ni pojasnilo, kaj dejansko pomeni »tak nivo izobrazbe, ki bi glede na posameznikove želje in sposobnosti omogočal nadaljevanje z ustreznim izobraževanjem«.

Kljub temu, da vzgoja in izobraževanje za pripadnike italijanske in madžarske skupnosti poteka na podlagi predpisov, ki urejajo področje predšolske vzgoje, osnovnošolsko izobraževanje, nižje in srednje poklicno izobraževanje, srednje strokovno oziroma tehniško izobraževanje, srednje splošno izobraževanje in višje strokovno izobraževanje, se pri urejanju izobraževanja na narodnostno mešanih območjih uporablja tudi ZPIMVI. Na podlagi 5. člena ZPIMVI se izobraževalni

¹⁵ KURS 2010, str. 583

¹⁶ Komentar Ustave, str. 487

¹⁷ Odločba US U-I-94/96, odst. 32

programi za pripadnike italijanske narodnostne skupnosti in dvojezični izobraževalni programi prilagodijo z dopolnitvami ciljev vzgoje in izobraževanja, pogojev za vključitev, predmetnikov ter učnih načrtov, katalogov znanj in izpitnih katalogov. Kot je pojasnjeno v Izvedbenih navodilih za izvajanje programa dvojezične osnovne šole, je predmetnik dvojezične osnovne šole v primerjavi s predmetnikom osnovne šole s slovenskim učnim jezikom v prvem izobraževalnem obdobju dopolnjen s predmeti slovenščina kot drugi jezik ter hkratnim opismenjevanjem v madžarščini in slovenščini, v celotnem izobraževalnem obdobju pa z madžarščino kot materinščino in madžarščino kot drugim jezikom¹⁸. Zaradi dopolnitev predmetnika dvojezične osnovne šole se spreminja obseg ur iz temeljnega predmetnika, pri čemer se zaradi doseganja ciljev učnih načrtov predmetov iz temeljnega predmetnika uporabi medpredmetna povezava pri urah slovenščine in madžarščine¹⁹. Pri vseh predmetih, razen jezikih, so učenci ocenjeni na podlagi odgovorov v jeziku, ki ga izberejo sami, praviloma v svojem prvem jeziku.

V primeru prešolanja učencev iz enojezičnega območja se ti v pouk madžarskega jezika in dvojezičen pouk vključijo na podlagi individualnega dogovora. Kljub omenjeni individualni obravnavi prešolanih učencev velja opozoriti, da je starost učenca, pri kateri se prešola v šolski okoliš z dvojezičnim šolstvom, ključna pri opredelitvi njegove zmožnosti aktivne vključitve v dvojezični šolski sistem. Ko bo nadaljevanje šolanja v trenutni enojezični šoli po preselitvi onemogočeno zaradi različnih objektivnih dejavnikov, bo tako učenec v bistveno težjem položaju od ostalih sovrstnikov, ki bi se prešolali v druga območja v Sloveniji.

Pobudnik sicer pritrjuje odločitvi Ustavnega sodišča v zadevi U-I-94/96, da bi izenačitev modelov izobraževanja na Obali in v Prekmurju pomenila dejansko ukinitvev dvojezičnosti, vendar meni, da zakonsko določanje območij, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno, ki ob smiselni uporabi 48. člena ZOsn onemogoča otrokom, ki niso pripadniki madžarske narodne skupnosti, svobodno odločitev o obiskovanju šole v drugem šolskem okolišu, kršitev njihove pravice do pridobitve ustrezne izobrazbe in diskriminatoren poseg nasproti učencem, ki ne živijo v šolskem okolišu na narodnostno mešanem območju. Glede na predstavljeno razliko v predmetniku dvojezične šole in šole s slovenskim učnim jezikom je jasno, da, ne glede na izbrano različico jezikovne organizacije dvojezičnega pouka, ta pomembno posega v število ur iz temeljnega predmetnika, kar se nedvomno odraža tudi v številu ur, ki so namenjene ponavljanju in utrjevanju snovi. Ne glede na to, da je za učence, ki niso uravnoreženo dvojezični, predvideno opismenjevanje v prvem jeziku, nato z zamikom v drugem jeziku, za uravnoreženo dvojezične učence pa hkratno opismenjevanje v obeh jezikih, velja poudariti, da predstavlja tudi opismenjevanje v drugem jeziku z zamikom za pripadnike večinskega naroda, ki nimajo nikakršnih predhodnih odnosov oziroma vezi z narodno manjšino, resen izziv. To velja še toliko bolj pri vseh ostalih predmetih, kjer se izvaja dvojezični pouk.

¹⁸ Izvedbena navodila za izvajanje programa dvojezične osnovne šole, str. 8

¹⁹ Izvedbena navodila za izvajanje programa dvojezične osnovne šole, str. 8

Obenem velja izpostaviti, da je na podlagi Lestvice šol: Osnovne šole, ki jo je objavila Alma Mater Europea, v kateri so osnovne šole razvrščene na podlagi rezultatov z Nacionalnega preverjanja znanja, prva dvojezična šola razvrščena na 335. mestu²⁰. Kljub temu, da rezultata Nacionalnega preverjanja znanja ne moremo razumeti kot edinega pokazatelja uspešnosti določene izobraževalne ustanove, velja vsaj opozoriti, da že 64. člen ZOsn določa, da je cilj omenjenega preverjanja preverjanje standardov znanja, določenih z učnimi načrti. Glede na to, da pred Ustavnim sodiščem še poteka postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti 64. člena ZOsn, je pobudniku oteženo pridobivanje omenjenih podatkov za preteklih 10 let, s čimer bi mu bila omogočena predstavitev gibanja rezultatov nacionalnega preverjanja znanja v zadnjih 10 letih.

Na podlagi 15. člena Ustave je omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin mogoča samo zaradi pravice drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. V konkretnem primeru je pravica do pridobitve ustreznega nivoja izobrazbe, kot jo opredeljuje 57. člen Ustave, omejena s pravico do obveznega dvojezičnega izobraževanja na zakonsko določenih območjih, pri čemer se omenjeno določbo razume kot izključujočo in ne komplementarno možnost ustanovitve dvojezičnih in šol s slovenskim učnim jezikom na istem šolskem okolišu. Na podlagi testa sorazmernosti je treba najprej oceniti, ali ukrep zasleduje pravno dopusten cilj – t. j. zagotavljanje izobraževanja v svojem jeziku za pripadnike manjšinskega naroda, vključno z ohranjanjem jezikovne, zgodovinske in kulturne identitete. Omenjeni ukrep nedvomno zasleduje pravno dopusten cilj, zato je v drugi fazi treba preveriti, ali predstavlja ukrep primerno sredstvo za uresničevanje omenjenega cilja, čemur lahko prav tako pritrdimo. Pri presoji nujnosti ukrepa pa lahko ugotovimo, da obstaja tudi enako učinkovit ukrep z manjšimi posegi v pravico do pridobitve ustreznice izobrazbe pripadnikov večinskega naroda. Milejši poseg predstavlja ustanovitev vsaj ene osnovne šole s slovenskim učnim jezikom na narodnostno mešanem območju v Prekmurju, ki bi lahko z dodatnimi predmeti ustrezno naslovlila tudi skrb za spoštovanje in razumevanje narodne in kulturne drugačnosti, za sodelovanje med pripadniki slovenskega naroda in pripadniki madžarske narodne skupnosti ter razvijanje sposobnosti za življenje in sobivanje na narodnostno in jezikovno mešanem območju. Alternativno predstavlja tudi zakonska izjema, ki bi omogočala učencem iz narodnostno mešanih območij, da se prostovoljno vpišejo tudi v že ustanovljeno osnovno šolo izven kraja stalnega ali začasnega bivanja. Glede na posebnosti dvojezičnega osnovnega šolstva in omejenost srednješolskih programov, ki se izvajajo na dvojezičnih srednjih šolah, je nedvomno jasno, da nekateri pripadniki večinskega naroda, ki se zaradi začasnih službenih premestitev staršev preselijo na narodnostno mešano območje, ne morejo pridobiti takega nivoja izobrazbe, ki bi, glede na njihove želje in sposobnosti, omogočal nadaljevanje z ustreznim izobraževanjem po zaključenem osnovnošolskem izobraževanju na dvojezični šoli.

²⁰ <https://www.almamater.si/lestvicasol-osnovnesole-s180>, podatki za šole 2011

Omenjena ureditev določanja šolskih okolišev na narodnostno mešanih območjih, ki izključuje možnost sočasnega ustanavljanja šol s slovenskim učnim jezikom, predstavlja tudi kršitev 14. člena Ustave, saj za izključevanje ustanavljanja šol s slovenskim učnim jezikom samo na območju Prekmurja ne obstaja razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. Pravica do dvojezičnega izobraževanja je predvsem pravica madžarske narodne skupnosti, o čemer priča tudi umestitev omenjene določbe v člen, ki ureja pravice avtohtonih narodnih skupnosti, zato pobudnik meni, da ustanovitev šol s slovenskim učnim jezikom na narodnostno mešanih območjih v ničemer ne posega v pravice madžarske narodne manjšine, čigar pripadniki bi še vedno lahko obiskovali dvojezične šole.

II. ZAHTEVA

Državni svet poziva Ustavno sodišče, da prouči kršitev 2., 14. ter 57. člena Ustave in ugotovi, da sta 48. člen Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L) in 11. člen Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18) v neskladju z Ustavo in v skladu s 43. členom Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) določbe zakona delno razveljavi.