

Odškodninska odgovornost zaradi neustreznega izobraževanja

dr. Barbara Novak¹

1. Uvod

Zaradi neustreznega šolskega izobraževanja utegneta odškodninsko odgovarjati tako šola kot država. Čeprav literatura pogosto navaja, da javna šola in šola s koncesijo, kadar izvaja javno službo, predstavljata državo, je v sporih za povračilo škode, ki bi učencu nastala v šoli, po sodni praksi šola lahko tožena kot samostojen pravni subjekt. Poleg nje bo država tožena le, kadar bo soodgovorna za nastalo škodo.

265

Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice kaže, da država lahko krši različne temeljne pravice učencev in njihovih staršev in jim s tem povzroča škodo že zgolj z vzdrževanjem neustrezne zakonodaje, neustrezne sodne prakse ali s pomanjkljivim nadzorom v šolah. Država je po sodobnem pravu na primer odgovorna za nastalo škodo, če ne odpravi nevzdržnih šolskih razmer, ki učencem onemogočajo pridobitev ustreznega znanja (na primer ne odpravi vsesplošnega nereda, ki onemogoča normalno delo v razredu). S tem država prizadene najmanj otrokovo pravico do izobrazbe, lahko pa tudi druge otrokove pravice in celo pravice njegovih staršev. Ti imajo že po ustavi (54. člen Ustave RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006 – URS) pravico do (ustreznega) izobraževanja svojih otrok in prvo pravico, da odločijo, kako naj se njihovi otroci izobrazijo (tretji odstavek 26. člena Splošne deklaracije človekovih pravic).

¹ Izredna profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Tudi kadar otroku kršijo temeljne pravice njegovi starši (na primer otroka ne pošiljajo redno v šolo), je država za te kršitve odgovorna, če z ustreznimi ukrepi ne poseže v izvrševanje roditeljske pravice in takšnih kršitev ne prepreči. Slovenija je namreč socialna država, ki mora varovati šibke in nemočne ljudi (2. člen URS), še prav posebej pa otroke (56. člen URS).

Za kršitve temeljnih pravic otroka s strani njegovih staršev je pogosto odgovorna tudi šola, ki v vsakodnevnem stiku z otrokom izve za te kršitve, vendar o njih ne obvesti pristojnih državnih organov in služb (na primer policije, sodišča, centra za socialno delo).

2. Odgovornost za nevpis otroka v obvezno šolo

DR. BARBARA
NOVAK

266

Vpis otroka v šolo, s katerim se udejanja šolska obveznost, je predvsem dolžnost staršev. Starši ne morejo zavrniti šolanja svojega otroka v obvezni šoli zaradi verskih ali filozofskih prepričanj. Judikatura praktično vseh evropskih držav se ob tem problemu, ki je v kulturno in versko vse bolj raznoliki Evropi že nekaj časa aktualno, vedno znova postavlja na stališče, da velja šolska obveznost za vse otroke, ne glede na njihov etnični, nacionalni, socialni, ali verski izvor. Nemško zvezno ustavno sodišče na primer meni, da ima *„šolska obveznost prednost pred starševsko pravico zaradi otrokove koristi, ki je glavna smernica in meja starševski pravici“*. Starševsko pravico je treba v tem kontekstu razumeti kot dolžnost in odgovornost staršev do otroka in ne kot pravico staršev”. S tem ko bi starši uveljavili svoje versko ali filozofsko prepričanje in odklonili šolanje otroka v obvezni šoli, bi ogrozili življenjske možnosti svojega otroka. To bi pomenilo tudi zlorabo roditeljske pravice.

Zlorabe roditeljske pravice je država ne samo upravičena, temveč tudi dolžna preprečevati v okviru svoje socialne funkcije in je v nasprotnem primeru odgovorna za nastale posledice. Država mora zato poskrbeti, da otrok ne ostane brez izobrazbe, ker na primer država ni vodila natančne evidence šoloobveznih otrok (te utegnejo biti nenatančne tudi zaradi neustreznega nadzora nad prijavljanjem rojstev), ali ker je vodila evidenco, pa ni razvila ustreznih mehanizmov, da bi na podlagi evidence uresničila šolsko obveznost v posameznih zadevah.

Vsaj teoretično si je mogoče zamisliti tudi, da bi v določenih okoljih ali situacijah (na primer manjšinskih – konkretno v romskih skupnostih) tipično prihajalo do nespoštovanja pravil o šolski obveznosti. Če si država zatiska oči pred takšnimi – obče

znanimi – kršitvami in zoper njih ničesar ne ukrene, odgovarja za kršitev otrokove pravice do izobrazbe, povrh vsega lahko tudi za kršitev z rasnimi ali celo rasno-diskriminatornimi elementi. Država mora neselektivno, nediskriminatorno, splošno in brez nezakonitih izjem zagotoviti spoštovanje prava. Tako mora zagotoviti obvezno šolanje tudi otrokom tujcev in oseb brez državljanstva, ki prebivajo na njenem ozemlju. Če ve za kršitve, se mora nanje odzvati. Če zanje ne ve, se mora vprašati, ali je storila vse potrebno, da bi zanje zvedela. Če ni, potem mora ignorantska in upravno nesposobna država odgovarjati za kršitve otrokove pravice do izobrazbe.

3. Odgovornost za neobiskovanje pouka

Zlorabe roditeljske pravice ne pomeni samo kršitev šolske obveznosti z nevpisom otroka v obvezno šolo, temveč tudi kršitev dolžnosti obiskovanja pouka z nepošiljanjem otroka k pouku. Skrb za obiskovanje pouka traja dlje od šolske obveznosti, ker dolžnost obiskovanja pouka obsega tudi izobraževalne stopnje, ki presegajo obvezno izobraževanje.

ODŠKODNINSKA
ODGOVORNOST
ZARADI
NEUSTREZNEGA
IZOBRAŽEVANJA

267

Teorija in zakonodaja nalagata najbolj neposredne dolžnosti za obiskovanje pouka staršem otroka, čeprav je v določenih primerih za obisk pouka lahko odgovoren tudi otrok. Staršem gredo omenjene dolžnosti, enako kot roditeljska pravica, samo do otrokove polnoletnosti. Po polnoletnosti je za kršitev dolžnosti obiskovanja pouka v celoti odgovoren otrok.

Država mora bdeti nad tem, kako starši pri svojem otroku uresničujejo dolžnost obiskovanja pouka, kajti zlorabe roditeljskih pravic z nepošiljanjem otrok k pouku je država ne samo upravičena, temveč tudi dolžna preprečevati v okviru svoje socialne funkcije in je v nasprotnem primeru odgovorna za nastale posledice. Poleg nje ima pri zagotavljanju otrokove pravice do izobrazbe pomembno vlogo tudi šola. Ta mora v primeru, ko zazna zlorabe, o njih obvestiti pristojne organe (predvsem center za socialno delo, sodišče, policijo).

IZ NOVEJŠE SLOVENSKE ŠOLSKE PRAKSE STA ZNANA KAR DVA PRIMERA DALJ ČASA TRAJAJOČE ZLORABE RODITELJSKIH PRAVIC. Oba zastavljata vprašanje, kako je mogoče, da so pristojni organi kršenje otrokove pravice do izobrazbe tolerirali toliko časa. Na kršenje otrokovih pravic je v obeh primerih opozoril varuh človekovih pravic.

V prvem primeru (poročilo Varuha človekovih pravic RS v zadevi 3.5.-1869/95) je oče, ki se ni strinjal z začasno odredbo, s katero je sodišče otroka zaupalo v vzgojo in varstvo materi, otroka odpeljal na svoj dom in s tem otroku onemogočil nadaljevanje

obveznega šolanja v kraju prebivališča matere (od maja do konca šolskega leta) ter pridobitev zaključnega spričevala. V naslednjem šolskem letu je oče želel otroka vpisati v šolo v kraju svojega prebivališča, a je ta zavrnila vpis otroka v višji razred, ker otrok ni imel zaključnega spričevala in ker je šola na podlagi mnenja ministrstva, pristojnega za šolstvo, zavzela stališče, da se mora otrok v skladu s slovenskim pravnim redom šolati v kraju uradnega stalnega prebivališča otroka. Ta je bil prijavljen v kraju stalnega prebivališča matere, ki je imela na temelju začasne odredbe o varstvu in vzgoji pravico določati otrokovo prebivališče. Osnovna šola v kraju otrokovega prebivališča bi sicer v skladu s šolsko zakonodajo lahko sprejela otroka na šolanje, čeprav tega ni bila dolžna, če bi to vseeno želela, česar pa v konkretnem primeru ni (prvi odstavek 48. člena Zakona o osnovni šoli, Uradni list RS, 81/2006, 102/2007 – ZOSn-UPB3).

Varuh človekovih pravic je ocenil, da je v razmerah, ko ni bilo zagotovljeno izpolnjevanje šolske obveznosti, nastajala škoda predvsem otroku. Zaradi varstva otrokove koristi, ki mora biti glavno vodilo za ravnanje vseh državnih organov (tako varuha kot javne šole), je varuh šolama v kraju uradnega prebivališča otroka in prebivališča očeta predlagal čim prejšnje ukrepanje, da bo otrok ponovno vključen v obvezno šolanje. Sama se sprašujem, ali so otrokove pravice v državi, kjer ni mogoče zagotoviti spoštovanja začasnih odredb in kjer njeni organi (sodišča, centri za socialno delo) ne sprožijo ustreznih in takojšnjih postopkov zoper zlorabo roditeljske pravice, res ustrezno zavarovane. Je za varstvo otrokovih koristi dovolj posredovanje varuha za človekove pravice, ki v skladu s slovenskim pravnim redom ne more neposredno ukrepati proti kršitelju pravic? Kljub temu, da je otrok v začetku oktobra spet pričel obiskovati obvezno osnovno šolo, menim, da zgolj s številnimi prošnjami varuha, naslovljenimi na šolo v kraju očetovega stalnega prebivališča na eni in na šolo v kraju otrokovega stalnega prebivališča na drugi strani, naj vendarle zagotovita šolanje otroka, država ni učinkovito zavarovala otrokove koristi.

Drugi primer zadeva problematiko nediskriminatornega zagotavljanja pravice do izobrazbe za otroke s posebnimi potrebami. Če država otrokom s posebnimi potrebami, ki se ne morejo izobraževati v redni šoli, ne da na voljo primernih posebnih šol (t. i. šole s prilagojenim poukom), krši njihovo pravico do izobrazbe. Prav tako jo krši tudi, če jim ne omogoči izobraževanja po prilagojenem programu v redni šoli, kadar za to vključitev ne obstajajo organizacijske ovire.

V spornem primeru se starši niso strinjali z usmeritveno odločbo, ki je otroka s posebnimi potrebami napotila na izobraževanje v šolo s prilagojenim poukom, ker naj redna šola ne bi imela pogojev za izvajanje ustreznega prilagojenega programa. Starši zato otroka dolgotrajno niso pošiljali v šolo s prilagojenim poukom, temveč so skupaj z otrokom protestirali na mestnem trgu, s čemer so državno oblast želeli prisiliti, da bi zagotovila pogoje za izvajanje prilagojenega programa v redni šoli in s tem otroku omogočila izobraževanje v redni šoli.

Ni dvoma, da starši, ki so otroka raje pustili brez izobrazbe kot da bi mu zagotovili izobraževanje v šoli s prilagojenim poukom, niso ravnali v korist otroka. Po drugi strani pa mora šola, ki naj bi na temelju odločbe o usmeritvi sprejela učenca na izobraževanje, ukreniti vse, da bi otroku zagotovila izobraževanje. Ta šola mora zato o tem, da otrok na dan, ko bi moral pričiti s šolanjem, ni prišel v šolo, obvestiti ustrezne organe: predvsem pristojno inšpekcijo (ki staršem lahko izreče kazen za prekršek), center za socialno delo in sodišče (ki staršem lahko izrečeta ustrezne ukrepe za omejitve roditeljskih pravic). Organi, pristojni za varovanje otrokovih pravic, morajo v takem primeru ukrepati tudi po uradni dolžnosti, če kakorkoli izvedo za kršenje otrokovih pravic. To pomeni, da bi organi, ki so iz medijev ali na drug način izvedeli, da otrok ne hodi v šolo, morali proti staršem uvesti ustrezne postopke, četudi jih šola s prilagojenim poukom, v katero je bil otrok usmerjen, o neobiskovanju pouka ne bi obvestila.

Poleg navedenega se v primerih kot je ta, odpira vprašanje, ali slovenske šole res v večini primerov nimajo možnosti za izvajanje prilagojenih programov v okviru rednega šolstva. Vprašanje, ali redna šola razpolaga z možnostmi za izvajanje prilagojenega programa, se namreč ne presoja samo z vidika sposobnosti šole izvesti tak program v času odločanja o usmeritvi otroka, temveč tudi z vidika, ali bi šola v ustreznem času lahko zagotovila ustrezne organizacijske, materialne in kadrovske-strokovne možnosti za izvajanje takega programa. Šele, če ugotovimo, da redna šola tudi v prihodnje ne bi mogla zagotoviti izvajanja določenega prilagojenega programa, je dopustno, da se otroka kljub nasprotovanjem njegovih staršev napoti v šolo s prilagojenim poukom. Država pa ne sme odvrniti učenca od pouka v redni šoli zgolj s pavšalno obrazložitvijo, da redna šola nima ustreznih pogojev za vključitev, temveč mora obsežno in izčrpno navesti, kaj vse je storila, da bi jih zagotovila. Iz prakse (nekdanje) Evropske komisije za človekove pravice in prakse nekaterih evropskih ustavnih sodišč izhaja, da državna politika, ki integracijo otrok s posebnimi potrebami odklanja, čeprav bi bila ta glede na vrsto posebne potrebe možna, krši Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 33/1994, Mednarodne pogodbe, št. 7/1994). To z drugimi besedami pomeni, da napotitev šolarja v šolo s prilagojenim poukom pomeni kršitev temeljnih pravic tisti hip, ko bi bil pouk tega šolarja v redni šoli možen. To bi bil, če bi država lahko zagotovila ustrezna personalna in materialna sredstva za otrokovo vključitev v redno šolo in vključitvi tudi ne bi nasprotovala organizacijske ovire. Vprašanje je, kaj vse sta z namenom, da bi odpravili ovire in otroka s posebnimi potrebami vključili v redno šolo v navedenem primeru postorili država in redna šola. Če država in šola ničesar ne storita v ta namen, sta predvsem država in šola (ter manj otrokovi starši) tisti, ki sta otroka prikrajšali za izobrazbo s tem, ko sta kršili otrokovo pravico do nediskriminatornega dostopa k javnim izobraževalnim institucijam. Poleg tega sta v takem primeru tudi grobo kršili starševske pravice.

4. Odgovornost za pomanjkljivo izobraževanje

V izjemnih primerih si je mogoče zamisliti, da bi učencu nastala škoda, ker je šola proti njemu malomarno izvajala svojo dolžnost izobraževanja, na primer mu ni posredovala pomembnih temeljnih znanj oziroma mu jih je posredovala pomanjkljivo. Malomarno izobraževanje se je nato odrazilo na njegovih možnostih za pridobitev zelenega poklica in s tem povezanimi možnostmi za zaslužek.

Pomanjkljivo izobraževanje, ki ga je deležen učenec, je lahko posledica ravnanja učitelja, ki ni resno jemal svojega dela (se na primer sploh ni pripravljaj na delo z učenci, je redno zamujal k uri in mu na ta način ni uspelo predelati bistvenega dela predpisane snovi), ali pa tudi ravnanj drugih delavcev šole (na primer šolskega psihologa, šolske socialne službe, ki zaradi malomarnega opravljanja svojega dela niso prepoznali učenčevih težav zaradi česar je huje trpelo njegovo izobraževanje).

DR. BARBARA
NOVAK

270

V praksi so sicer odškodninske tožbe zaradi pomanjkljivega izobraževanja zaenkrat še silno redke. Razlogov za to ni iskati samo v pravni tradiciji posamezne države ali določenega geografskega prostora in stopnji pravne kulture tamkajšnjega prebivalstva, temveč tudi v izredni težavnosti dokazovanja posameznih predpostavk za povračilo škode, zlasti vzročne zveze med ravnanjem in škodo, ter iskanju kršitve potrebne skrbnosti pri izvajanju šolskega poklica. Kljub temu je bilo v zadnjem času v evropskem prostoru zaslediti posamezne tovrstne tožbe (zlasti v Združenem kraljestvu), ki pa so bile do zadeve *"Phelps proti londonskemu okraju Hillingdon"* vse po vrsti zavrnjene. Izgledi za uspeh so bili sicer prvič resneje podani v zadevi *"X proti grofovskemu svetu Bedfordshire"*, nekaj let pred zadevo *"Phelps"*, vendar se je kasneje izkazalo, da je bila tožba, ki je obravnavala vprašanje malomarne organizacije šolskega izobraževanja in s tem povezane pomanjkljive pridobljene izobrazbe, preveč pavšalna, da bi lahko bila uspešna. Obrazložitev zavrnilne sodne odločbe v zadevi *"X proti grofovskemu svetu Bedfordshire"* je vseeno velikega pomena, ker iz nje izhaja, da je po angleškem pravu mogoče zahtevati odškodnino zaradi pomanjkljivo izpolnjene izobraževalne dolžnosti. Pomembna je tudi ugotovitev, da šola s sprejemom učenca ne prevzame samo odgovornosti za učenčev duševni blagor, temveč tudi za njegove izobraževalno-specifične potrebe. Šola, ki opazi, da ima učenec slabe ocene, je zato dolžna primerno ukrepati (tako kot bi ukrepal razumen učitelj) za izboljšanje njegovega učnega uspeha. Če šola to zanemari in ne ukrene ničesar, je po mnenju angleškega sodišča to ne samo v nasprotju s pričakovanji družbe na področju šolstva, temveč tudi v nasprotju z dobro tradicijo učiteljskega poklica.

V prelomni zadevi *"Phelps"* je tožila legastenična nekdanja šolarka. Zatrjevala je, da ji šola zaradi malomarnega dela šolske psihologinje, ki pri pregledu ni prepoznala legastenije,

temveč je ugotovila psihične probleme učenke, ni nudila ustrezne pedagoške pomoči za poučevanje legastenikov. Šoli je očitala, da bi, če bi dobila pedagoško pomoč za legastenike, bolje napredovala in si pri govoru ter pisanju pridobila večje znanje, s čimer bi se povečale tudi njene poklicne možnosti. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da je psihologinja zanemarila skrbnost in strokovnost, ki bi jo od kompetentne šolske psihologinje lahko pričakovali, za kar je šola odgovorna, in nekdanji učenki prisodila odškodnino v višini 45.000 funtov. Znesek je vključeval povračilo škode za preteklo in prihodnjo posebno dodatno pedagoško obravnavo, odškodnino za psihično trpljenje, ker učenka ni dosegla zelenega poklica in odškodnino za izgubo zaslužka, ker je morala zaradi napačne diagnoze psihologinje opravljati manj plačan poklic. House of Lords je odločitev potrdil.

Zadeva "*Phelps*" je odločilnega pomena ne samo za izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, temveč tudi za izobraževanje ostalih učencev, saj splošno odpira pot tožbam proti šoli, ker je ta zaradi malomarnosti osebja (ne samo malomarnosti šolskih psihologov, temveč tudi učiteljev in ostalih šolskih delavcev) otroka pomanjkljivo izobrazil. Prezgodaj je še, da bi bilo mogoče z zanesljivostjo napovedati, če in kakšne posledice bo omenjena odločitev imela na število tovrstnih tožb v Evropi. Zdi pa se, da sprejeta odločitev pomembno krepi kulturo človekovih pravic.

5. Sklepno

Neustrezna in pomanjkljiva izobraženost otroka je v posameznih primerih lahko posledica kršenja njegove pravice do izobrazbe. Do te prihaja, ker otrok sploh ni vpisan v obvezno šolo, ker ne obiskuje redno pouka ali pa enostavno zato, ker šolski delavci svoje izobraževalno delo opravljajo tako malomarno, da otrok ne pridobi temeljnih veščin in znanj. Prvo in zadnje navedeni primer sta v praksi redka, zato pa obstaja toliko večja nevarnost, da bo otrok prikrajšan za izobrazbo prav zaradi vsesplošnega dopuščanja njegovih izostankov od pouka.

Država pogosto krši pravico otroka do izobraževanja že z golim vzdrževanjem neustrezne zakonodaje, nesposobnostjo uveljavljati odločitve svojih organov, z vzdrževanjem neustrezne sodne prakse, kot tudi s pomanjkljivim opravljanjem nadzora v šolah. Pravice otroka krši celo, če ne aktivira vseh pravnih mehanizmov proti staršem, ki ogrožajo otrokovo izobraževanje. Za kršitve otrokove pravice do izobrazbe je poleg staršev velikokrat odgovorna tudi šola, ki to pravico krši z aktivnim ravnanjem ali še pogosteje z opustitvijo dolžnosti varovanja otrokove koristi: ko ve za kršitev otrokove pravice do izobrazbe s strani njegovih staršev, vendar o tem ne obvesti pristojnih

državnih organov in služb (policije oziroma tožilstva, sodišča, centra za socialno delo), ki bi z ustreznimi ukrepi lahko učinkovito in pravočasno zavarovali otrokovo pravico ter s tem morda celo preprečili nastanek škode v otrokovi izobrazbi. Za učinkovito varovanje otrokovih pravic v šoli je namreč veliko bolj kot odškodnina, pomembno, da so država, šola in starši zmožni prepoznati nevarnost nastanka škode za otroka in jo odvrniti, še preden se nevarnost uresniči.

Literatura

1. AVENARIUS H., Einführung in das Schulrecht. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 2001;
2. GOMMIEN D., Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Svet Evrope, Strasbourg, 1991;
3. HUFEN F., Befreiung einer Schülerin islamischen Glaubens vom Sportunterricht. JuS 3/1995, str. 260–261;
4. MEREDITH P., Schadensersatzpflicht für Fehlerziehung – Der Fall Phelps im Britischen House of Lords. RdJB 3/2001, str. 370–378;
5. NOVAK B., Šola in otrokove pravice. Zbirka pravna obzorja (25), Cankarjeva založba, 2004;
6. Varuh človekovih pravic RS, Poročilo 1996. Varuh človekovih pravic RS, Ljubljana, 1997;
7. VEIT B., Eltern-Kind-Konflikte in ausländischen Familien. RdJB 4/2002, str. 405–422.

Seznam pravnih predpisov

1. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP), Uradni list RS, št. 33/1994, Mednarodne pogodbe, št. 7/1994;
2. Splošna deklaracija človekovih pravic, URL: www.varuh-rs.si/index.php?id=102 (16. september 2008);
3. Ustava RS (URS), št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006;
4. Zakon o osnovni šoli (ZOsn-UPB3), Uradni list RS, 81/2006, 102/2007.

Seznam domačih in tujih sodnih odločb

1. Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 311/2001 z dne 31. 1. 2002 – baza Ius-Info;
2. Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 186/2000 z dne 7. 9. 2000 – baza Ius-Info;
3. Sklep nemškega zveznega ustavnega sodišča, št. 1 BvR 1308/96 z dne 30. 7. 1996 – Zuweisung eines behinderten Schülers in Sonderschule v: NJW 16/1997, str. 1062–1063.