



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Nekateri primerjalnopravni vidiki urejanja zasebnega šolstva

Arne Marjan Mavčič

Article information:

To cite this document:

Mavčič, A. M. (2018). Nekateri primerjalnopravni vidiki urejanja zasebnega šolstva, Dignitas, št. 51/52, str. 20-32.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/50/52-4>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Nekateri primerjalnopravni vidiki urejanja zasebnega šolstva

Arne Marjan Mavčič

1. Izhodišča

Zasebne izobraževalne institucije poznamo tudi pod imenom neodvisne ali nedržavne izobraževalne institucije, ki jih ne upravljajo državni, regionalni ali lokalni organi¹. Zasebne šole so za razliko od javnih tiste, ki so v zasebni lasti, ki jih podpirajo in nadzorujejo zasebniki ali zasebne korporacije in katerih šolnina je predmet zasebne pogodbe².

Pojem zasebna visokošolska institucija torej zajema institucije, ustanovljene v celoti ali pretežno zunaj obstoječega javnega sistema visokega šolstva, ne glede na status ali pravno osebnost njenih ustanoviteljev³.

Zasebne univerze so univerze, ki jih ne upravljajo oblastveni organi, čeprav mnoge prejemajo javno (državno) podporo, zlasti v obliki davčnih oprostitev, javnih študentskih posojil in donacij. Odvisno do sistema so privatne univerze lahko predmet državnega urejanja⁴. Primerljive so z javnimi univerzami in nacionalnimi univerzami, med njimi so svetovno priznane⁵. Ameriška teorija izrecno zatrjuje, da ni ustavne razlike med javnim in zasebnim izobraževanjem, oziroma da ameriška zvezna ustava javnim in zasebnim izobraževalnim institucijam ne nalaga različnih omejitev⁶.

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Private_school.

² George Gilbert G. dela Cuesta: State Assistance to Private Education in RA6728: Asearch for constitutional viability,

<http://law.upd.edu/ph/plj/images/files/PLJ%20volume%2066/PLJ%20volume%2066%20first%20quarter%20-03-%20George%20Gilbert%20G.%20Dela%20Cuesta%20-%20State%20Assistance%20to%20Private%20Education%20in%20R.A.%206728.pdf>). Glej tudi Šetina, Martina, Zasebno šolstvo v Sloveniji, <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Setina-Martina.PDF>, str. 10–11.

³ Definicijo zasebnih visokošolskih institucij daje tudi Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope (Recommendation No. R (97) 1, II. točka dodatka).

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Private_university.

⁵ Kot n. pr. Harvard University, Massachusetts Institute of Technology, Stanford University itd.

⁶ Mark Tushnet: Public and Private Education: Is there a Constitutional Difference,

<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/uchclf1991&div=6&id=&page=>.

Teorija išče idgovor na vprašanje, ali je državna podpora zasebnemu izobraževanju ustavna? Za določene države⁷ ugotavljajo, da je lahko odgovor pozitiven. Pravijo, da državna podpora zasebnemu izobraževanju izhaja iz več ustavnih konstruktov, predvsem pa iz razloga, da že v načelu priznavajo, da je država dolžna skrbeti za blaginjo svojih državljanov (kar v bistvu izhaja iz »države blaginje« – socialne države). Tudi načelo enakosti bi lahko uporabili kot ustavnopravni argument v prid državni podpori zasebnemu izobraževanju⁸.

Zasebno (financirano) visoko šolstvo je realnost v mnogih državah. Menijo, da pravzaprav ni bistvo v samem (zasebnem) lastništvu, temveč gre za stopnjo, do katere je zasebni sektor sposoben delovati v okvirih in po predpisih, ki jih oblikuje in sprejema javna oblast. Zasebni sektor bi lahko štel za pozitivnega⁹, če pripomore k rasti (visokega) šolstva in raziskovalnih kapacitet v določenem sistemu, pri čemer pa je zavezan k zagotavljanju kvalitete, zagotavljanju kvalifikacij v skladu s kvalifikacijskimi okviri konkretnega sistema in k uresničevanju politike enakega dostop¹⁰ (enakih možnosti)¹¹.

2. Mednarodni dokumenti in praksa

Splošna deklaracija OZN o človekovih pravicah¹² zagotavlja pravico do izobraževanja, ne govori pa posebej o zasebnem šolstvu.¹³

⁷ Npr. Filipini.

⁸ George Gilbert G. dela Cuesta: State Assistance to Private Education in RA6728: Asearch for constitutional viability, <http://law.upd.edu.ph/plj/images/files/PLJ%20volume%2066/PLJ%20volume%2066%20first%20quarter%2003-%20George%20Gilbert%20G.%20Dela%20Cuesta%20-%20State%20Assistance%20to%20Private%20Education%20in%20R.A.%206728.pdf>.

⁹ O pozitivnem odnosu države do zasebnega izobraževanja tudi: Šetina, Martina, Zasebno šolstvo v Sloveniji, <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Setina-Martina.PDF>, str. 48.

¹⁰ Obveznost države za zagotavljanje enakih možnosti, glej slovensko ustavnosodno prakso: OdlUS VII, 14 in OdlUS VII, 196.

¹¹ Bergan, Sjur: Public responsibility for higher education and research in Europe: <http://www.gunimies.net/news/detail.php?id=1551>; glej tudi Laimiš Tjaša, Varovanje javnega interesa preko javno-zasebnega partnerstva v šolstvu, diplomsko delo, Ljubljana, 2008, <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/laimis-tjasa.pdf>, str. 59.

¹² Sprejeta in razglašena na Generalni skupščini Združenih Narodov 10. decembra 1948 z resolucijo št. 217 A (III), http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/CP/Zbornik/SPLOSNA_DEKLARACIJA_O_CLOVEKOVIH_PRAVICAH_-_F.pdf.

¹³ 26. Člen.

1. Vsakdo ima pravico do izobrazbe. Izobraževanje je brezplačno vsaj na začetni in temeljni stopnji. Šolanje na začetni stopnji je obvezno. Tehnično in poklicno šolanje mora biti splošno dostopno. Višje šolanje mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako dostopno.

2. Izobrazba mora biti usmerjena k polnemu razvoju človekove osebnosti in utrjevanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pospesevati mora razumevanje, strpnost in prijateljstvo med vsemi narodi in med rasnimi in verskimi skupinami ter pospeševati dejavnost Združenih narodov za ohranitev miru.

3. Starši imajo prvo pravico do izbire vrste izobrazbe za svoje otroke.

Pač pa postavljajo izhodišča za zasebno šolstvo drugi mednarodni dokumenti ¹⁴.

Tako **Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah** ¹⁵ v 4. odstavku 13. člena določa, da nobene določbe iz 13. člena (tega) Pakta ni dovoljeno razlagati na ta način, da bi posameznikom ali pravnim osebam kratili pravico do ustanavljanja in upravljanja šol. Pogoj je le, da so spoštovana načela iz 1. odstavka 13. člena ¹⁶ in da je izobrazba, ki jo dajejo take šole, v skladu z minimalnimi normami, ki jih lahko predpiše država.

Po c. točki 2. člena **Konvencije OZN proti diskriminaciji v izobraževanju** ¹⁷ v posamezni državi ni šteti za diskriminacijo ustanavljanja in upravljanja zasebnih izobraževalnih institucij, če takšne institucije ne izključujejo katere koli skupine, temveč dajejo dodatne izobraževalne možnosti poleg tistih, ki jih sicer zagotavljajo javne institucije, če zasebne institucije tudi delujejo v tem smislu in če se takšno izobraževanje izvaja v skladu s standardi, ki jih postavijo ali odobrijo pristojni (državni) organi, še posebej za izobraževanje na isti stopnji.

Med temeljnimi načeli, ki jih navaja **Magna Charta Universitatum** ¹⁸, je poseben pomen pripisan graditvi univerzitetnih centrov kulture, znanja in raziskovanja. Kulturna, socialna in ekonomska bodočnost družbe terjajo investicije v kontinuirano izobraževanje. Univerzitetni pouk in raziskave naj bi bile neločljive. Izobraževanje naj ne bi zaostajalo za spreminjajočimi se potrebami, zahtevami družbe ter za napredkom v znanstvenem znanju. Svoboda raziskovanja in učenja je temeljno načelo univerzitetnega življenja, zato morajo tako organi oblasti kot uni-

¹⁴ Glej tudi Šetina, Martina, Zasebno šolstvo v Sloveniji, <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Setina-Martina.PDF>, str. 34.

¹⁵ Sprejela ga je Generalna skupščina Združenih narodov 16. decembra 1966 z resolucijo št. 2200 A (XXI). Veljati je začel 3. januarja 1976 v skladu s 27. členom. Uradni list SFRJ, št. 7/71, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije Združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, MP, št. 9/92.

¹⁶ Države pogodbenice tega Pakta priznavajo vsakomur pravico do izobraževanja. Strinjajo se, da mora imeti izobraževanje za cilj poln razvoj človekove osebnosti in dostojanstva in da mora krepiti spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poleg tega so si edine v tem, da mora izobraževanje vsakomur omogočiti koristno vlogo v svobodni družbi, pospeševati razumevanje, strpnost in prijateljstvo med vsemi narodi in vsemi rasnimi, etničnimi ali verskimi skupinami in spodbujati razvoj dejavnosti Združenih narodov za ohranitev miru.

¹⁷ Convention against Discrimination in Education, adopted by the General Conference at its eleventh session, Paris, 14 December 1960 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Uradni list SFRJ, MP, št. 4/64, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO, Uradni list RS, MP, 15/92.

¹⁸ The Magna Charta of University (http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_english.pdf), sprejeta 18. septembra 1988 v Bologni ob devetstoletnici najstarejše evropske univerze.

verze, kolikor je to mogoče, zagotoviti spoštovanje te temeljne zahteve¹⁹.

Na Magno Charto Universitatum se navezujejo še drugi mednarodni dokumenti:

V Priporočilu 1762 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope²⁰ – Akademska svoboda in univerzitetna avtonomija, v skladu z Magno Charto Universitatum Parlamentarna skupščina ponovno potrjuje pravico do akademske svobode in avtonomije univerze, še posebej upoštevajoč načelo, naj akademska svoboda in svoboda raziskovalne dejavnosti ter študija zagotavljajo svobodo izražanja in ravnanja, svobodo izbiranja informacij ter svobodo izvajanja raziskovanja ter širjenja znanja in resnice brez omejitev. Univerze naj se dovolj približajo družbi, da bodo lahko prispevale k reševanju njenih temeljnih problemov, čeprav tudi dovolj ločeno, da lahko upoštevajo kritično distanco in dolgoročne vidike.

Odbor ministrov Sveta Evrope²¹ v posebnem priporočilu poziva države članice Sveta Evrope, naj izpolnjujejo svojo odgovornost z vidika prilagajanja zahtevam modernih kompleksnih družb, tako da sprejemajo ustrezne politične, zakonodajne in praktične ukrepe na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Pri tem sta osrednji vprašanji akademska svoboda in avtonomija univerze. Odbor ministrov šteje, da sta akademska svoboda in avtonomija univerze med indikatorji, ki merijo raven demokratičnosti družbe. Zato bo odbor še nadalje posvečal posebno pozornost uresničevanju teh načel.

V Priporočilu državam članicam o priznavanju in ocenjevanju kvalitetete institucij visokošolskega izobraževanja²² Odbor ministrov Sveta Evrope ugotavlja, da sodobni

¹⁹ Na Magno Charto Universitatum se sklicuje tudi slovenska ustavnosodna praksa: odločba št. U-I-34/94, Uradni list RS, št. 18/98 in OdlUS VII, 14, tč. 24: »Za razumevanje pojma avtonomije (op. univerze) je pomemben dokument (čeprav nima narave za državo zavezujoče mednarodne pogodbe) tudi »Magna charta« evropskih univerz, sprejeta v Bolgini septembra 1988. ... posebej pomembni sta dve načeli: da mora biti univerza v svoji raziskovalni in poučevalni dejavnosti moralno in znanstveno samostojna v razmerju do vsakršne politične in ekonomske oblasti (drugi odstavek 1. točke temeljnih načel), in ... da je temeljno načelo v življenju univerz svoboda raziskovanja, poučevanja in vzgoje; spoštovanje tega načela pa morata zagotoviti in izvajati javna oblast in univerza, vsaka v okviru svojih pristojnosti (3. točka temeljnih načel).«

²⁰ Recommendation 1762 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 30/6/2006, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/erec1762.htm>.

²¹ Committee of Ministers of the Council of Europe, CM/AS(2007)Rec1762 final 1 october 2007-Academic Freedom and University Autonomy. Parliamentary Assembly Recommendation 1762(2006), adopted at the 1005th meeting on 26 September 2007 (<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1188647&Site=CM>).

²² Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R(97)1.

(<https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=564250&SecMode=1&DocId=560008&Usage=2>), ki ga je sprejel Odbor ministrov 4. 2.1997 na 583. zasedanju.

razvoj, ki vključuje zasebne pobude, ne sledi nujno tradicionalnemu univerzitetnemu vzorcu visokošolskega izobraževanja, ki ima v večini držav, kolikor se javno financira in nadzoruje, vgrajen sistem priznavanja in ocenjevanja kvalitete. Glede na to poziva vlade držav članic Sveta Evrope, da v zvezi z izvajanjem navedene politike sprejmejo ustrezne ukrepe. Priporočilo poudarja varstvo uglednih visokošolskih institucij (javnih in zasebnih) pred nelojalno konkurenco. Navaja cilje, ki naj bi jih upoštevala nacionalna politika na tem področju²³, in primeroma navaja kriterije za priznanje zasebnih visokošolskih institucij oziroma njihovih programov in kvalifikacij²⁴: statutarne ureditve voljenih članov notranje uprave in vodstva; potrditev statuta s strani pristojnih državnih organov; organizacija v skladu z nacionalnimi standardi; ustrezni prostori (knjižnica itd.); akademska struktura z ustreznim deležem stalno zaposlenih; raziskovalne enote; detajlno oblikovanje programov in njihovo trajanje; vpisni pogoji v skladu s splošnimi nacionalnimi pravili itd.

2. člen **1. Protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**²⁵ ne govori posebej o zasebnem izobraževanju, ko določa, da nikomur ne sme biti odvzeta pravica do izobraževanja. Pri izvajanju nalog, ki so v zvezi z vzgojo in izobraževanjem, je dolžna država spoštovati pravico staršev, da svojim otrokom zagotovijo takšno vzgojo in izobraževanje, ki sta v skladu z njihovim lastnim verskim in filozofskim prepričanjem.

Bolj konkretna je **Listina o temeljnih pravicah Evropske unije**²⁶, ki ureja pravico do izobraževanja v 14. členu. Določa, da se svoboda ustanavljanja izobraževalnih zavodov ob spoštovanju demokratičnih načel in pravica staršev, da svojim otrokom zagotovijo vzgojo in izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji, spoštujeta v skladu z nacionalnimi predpisi, ki urejajo njuno uresničevanje.

Tretji odstavek 14. člena Listine o temeljnih pravicah Evropske unije torej zagotavlja svobodo ustanavljanja izobraževalnih institucij "ob spoštovanju demokratičnih načel in ... v skladu z nacionalno zakonodajo ...". Iz tega izhaja svoboda posameznikov in nevladnih pravnih oseb, ustanavljati izobraževalne institucije, medtem ko li-

²³ 1. člen III. poglavja.

²⁴ S tem, da lahko nacionalni predpisi določijo tudi nadaljnje kriterije, če štejejo to za potrebno.

²⁵ Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

²⁶ UL C 310, 16. 12. 2004.

stina prepušča diskreciji držav članic Evropske unije, kako bodo oblikovale minimalne standarde, kot na primer šolske programe in študijske metode.

Zasebne izobraževalne institucije lahko sledijo verskim, filozofskim ali pedagoškim ciljem po lastni izbiri²⁷. Vendar je tako državam članicam Evropske unije kot zasebnim izobraževalnim institucijam naloženo, da spoštujejo "demokratska načela". To pomeni, da so zasebne izobraževalne institucije dolžne izvajati svojo dejavnost na objektivni, kritični in pluralistični način, po enakih smernicah kot javne institucije.²⁸ Za države članice to vključuje obveznost, da uredijo tako javne kot zasebne šole, tako da so na ta način varovane temeljne pravice in svoboščine vseh študentov.

Obveznost, poučevati objektivno in pluralistično, prav tako izhaja iz načela akademske svobode, ki jo vključuje pravica do izobraževanja. Uživanje akademske svobode se povezuje z obveznostmi, kot je dolžnost spoštovati akademsko svobodo drugih, zagotavljati lojalno obravnavanje različnih stališč in nasploh ravnati brez diskriminacije.²⁹

Pri zagotavljanju navedene pravice se Evropska unija opira na svobodo opravljanja podjetniške dejavnosti, kot jo zagotavlja 16. člen Listine o temeljnih pravicah Evropske unije,³⁰ in na svobodni pretok storitev. Čeprav Sodišče Evropske unije ni nikdar izrecno razglasilo zasebnega izobraževanja za storitev, je mogoče to izpeljati iz njegove sodbe v zadevi *Humbel*, ki obravnava izobraževanje v okviru nacionalnega izobraževalnega sistema. Sodišče je odločilo, da srednješolskega pouka, ki se izvaja v okviru nacionalnega

²⁷ Tako tudi slovenska ustavnosodna praksa: Rm-1/02, Uradni list RS, št. 118/2003 in OdlUS XII, 89: »Cerkve si prizadeva, da bi se v šolah vseh vrst in stopenj izvajala katoliški verski pouk in vzgoja, torej tudi v javnih (državnih) šolah.[48] O tem vprašanju je Ustavno sodišče že odločilo z odločbo št. U-I-68/98. Sporazum tega vprašanja ne ureja. Določba 10. člena Sporazuma se nanaša izključno na pravico ustanavljati in upravljati šole, dijaške in študentske domove ter druge izobraževalne in vzgojne organizacije. Republika Slovenija v členu 10 Sporazuma priznava Katoliški cerkvi, da v skladu s kanonskim pravom[49] ustanavlja in upravlja »šole vseh vrst in stopenj, dijaške in študentske domove ter druge izobraževalne in vzgojne ustanove«, Katoliška cerkev pa se zavezuje, da bo pri tem upoštevala zakonodajo Republike Slovenije.[50] Da se prvi odstavek 10. člena Sporazuma nanaša na ustanovitve in upravljanje zasebnih šol, povsem jasno izhaja iz drugega odstavka, ki se sklicuje na prvi odstavek in v katerem se Republika Slovenija zavezuje, da bo zasebne zavode s področja vzgoje in izobraževanja, ki jih bo ustanovila Katoliška cerkev, podpirala enako kot vse druge tovrstne zasebne zavode in organizacije.«

²⁸ ESČP, Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen proti Dansk (Appl. No. 5095/71), sodba z dne 7. 12. 1976, Ser. A, No. 23, par. 53. V tej zadevi se je skupina staršev pritožila, da pouk spolne vzgoje v danskih javnih šolah krši njihovo prepričanje, kako naj bi se izobraževali njihovi otroci.

²⁹ Tako Odbor OZN za ekonomske, socialne in kulturne (13. člen), 8. 12. 1999, 21.seja, UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999), par. 1.

³⁰ Glej pojasnila k besedilu Listine o temeljnih pravicah Predsedstva Evropske konvencije z dne 18. 7. 2003, CONV 828/1/03 REV 1.

izobraževalnega sistema, ni mogoče šteti za storitev, kolikor se ne izvaja v zameno za plačilo.³¹ Posledično se štejejo zasebne šole za izvajalce storitev, če pobirajo vpisnino.

Čeprav 14. člen zagotavlja pravico do zasebnega izobraževanja, to ne pomeni obveznosti za države članice Evropske unije, da financirajo ali subvencionirajo zasebno šolstvo³². To izhaja iz dejstva, da je urejanje izobraževalnih sistemov, vključno s financiranjem in porazdelitvijo subvencij, v pristojnosti držav članic³³. Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi *Belgian linguistics*³⁴ kot tudi Evropska komisija za človekove pravice³⁵ sta potrdila, da države niso dolžne subvencionirati zasebnih izobraževalnih institucij. Odbor za človekove pravice OZN pa je zavzel stališče, da je prednostno obravnavanje javnega šolstva smiselno, če imajo starši svobodo izbire – se pravi ali izkoristiti

³¹ Sodišče EU, zadeva 263/86, Belgija proti Humbel, [1988] ECR 5365 (sodba z dne 27/9-1988), par. 17–18.

³² Prim. sklep slovenskega Ustavnega sodišča št. U-I-208/03 (www.us-rs.si): Na podlagi izpodbijane določbe je osnova za izračun obveznosti lokalne skupnosti za posameznega otroka, vključenega v zasebni vrtec, cena istovrstnega programa javnega vrtca na območju lokalne skupnosti, zmanjšana za znesek, ki bi ga starši plačali za otroka v skladu s prvim odstavkom 32. člena ZVrt, če bi bil otrok vključen v javni vrtec, s tem da pripada zasebnemu vrtcu 85 % osnove. Glavni razlog za izpodbijano ureditev je nedvomno v tem, da so zasebni vrtci po Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl. – v nadaljevanju ZOFVI) dopolnitev ponudbe javne mreže predšolske vzgoje (prim. 8. točko obrazložitve odločbe št. U-I-68/98). Zato ureditev, po kateri so zasebni vrtci (so)financirani v obsegu, v katerem država oziroma lokalna skupnost to zmore, ni nerazumna. Poleg tega pa so zasebni vrtci, za razliko od javnih vrtcev, pri določanju cene programa in plačil staršev samostojni in neodvisni. Očitek, da je različna ureditev financiranja javnih in zasebnih vrtcev v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, je neutemeljen. Zato je Ustavno sodišče pobudo zavrnilo.

³³ Tako tudi slovenska ustavnosodna praksa: U-I-68/98 z dne 22. 1. 2001, Ur. list RS, št. 101/01, Uradni list RS, št. 101/2001 in OdlUS X, 192, tč 21: Iz 57. člena Ustave izhaja obveznost države, da ustvari potreben pravni okvir za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in da prizna javno veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah. Odločitev države, da ne dovoli zasebnih šol (temveč samo javne), v praksi zaradi izredne rigidnostne težnje javnih šol načeloma ni več v sorazmerju s pojmovanjem demokratične družbe. (30) Nadaljnje vprašanje je, ali mora država zagotoviti tudi njihov dejanski obstoj, se pravi, ali mora zagotoviti (so)financiranje. Ob upoštevanju ustavne zahteve, da mora biti zagotovljena možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic, je odgovor pritrdilen. Če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to. Njen prispevek je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva. Pomislek, da so starši otrok, ki pošljejo otroke v zasebne šole in morajo plačevati šolnino, v neenakopravnem položaju v primerjavi s tistimi, katerih otroci obiskujejo javne šole, pa z vidika Ustave ni utemeljen. Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo. Iz odločbe Ustavnega sodišča Slovenije št. 68/98 lahko izpeljemo sklep, da je država dolžna preprečiti ogroženost izobraževanja zaradi pomanjkanja sredstev, pri tem pa imajo javni programi in izobraževalne ustanove prednost pred zasebnimi. To pa seveda tudi pomeni, da država ne sme sama ustvariti takšne grožnje s spremembo politike ali obsega financiranja javnega izobraževanja (glej Teršek, Andraž, Žgur, Mitja, (Finančna) avtonomija univerze, Revus, št. 14/2011, str. 80).

³⁴ Glej ESČP, Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium proti Belgiji, sodba z dne 23. 7. 1968, Ser. A, No. 6, par. 7.

³⁵ Evropska komisija za človekove pravice, Family H. proti Združenemu kraljestvu (dec.), No. 10233/83, 6. 3. 1984, (1984) 37 D.R. na str. 105.

prednosti javnega šolstva ali pa za svoje otroke izbrati zasebno šolo.³⁶

3. Tuje ureditve

Poleg generalnega zagotavljanja pravice do izobraževanja in poudarjanja promocijske funkcije države na področju (javnega) šolstva v vseh ustavnih ureditvah posamezne ustavne ureditve vsebujejo še posebne določbe o zasebnih izobraževalnih institucijah³⁷:

- **bodisi o ustanovah vseh ravni** (Albanija, 6. odstavek 57. člena ustave; Bolivija, 1. odstavek 88. člena ustave; Kapverdski otoki, 2. odstavek 75. člena; Kolumbija, 41. člen ustave; Grčija posameznikom ne daje možnosti za ustanavljanje zasebnih visokošolskih institucij – 8. odstavek 16. člena ustave; Italija, 3. odstavek 33. člena ustave; Paragvaj, 2. odstavek 76. člena in 79. člen ustave);

- **bodisi o njihovem ustanavljanju na stroške ustanovitelja** (Južna Afrika, 3. odstavek 29. člena ustave);

- **bodisi o njihovem ustanavljanju v okviru specializirane nega izobraževanja** (Afganistan, 46. člen ustave);

- **bodisi o (svobodno) ustanovljenih institucijah s strani posameznikov ali ustanov** (Dominikanska Republika, 12. odstavek 63. člena ustave);

- **vendar ustanovljenih in delujočih po pogojih, določenih z ustavo oziroma zakonom**³⁸(Albanija, 6. odstavek 57. člena ustave; Bolgarija, 5. odstavek 53. člena; Burkina Faso, 27. člen ustave; Kolumbija, 1. odstavek 68. člena ustave; Hrvaška, 66. člen ustave; Republika Češka, 3. odstavek 33. člena ustave; Estonija, 2. odstavek 37. člena ustave; Makedonija, 45. člen ustave; Gabon, 19. odstavek 1. člena poglavja Izobraževanje v Ustavi; Gana, 2. odstavek 25. člena; Haiti, 212. člen ustave; Honduras, 166. člen ustave; Hongkong, 2. odstavek 166. člena ustave; Irak, 4. odstavek 34. člena ustave; Kazahstan, 3. odstavek 30. člena ustave; Kirgizistan, 4. odstavek 32. člena ustave; Litva, 2. odstavek 40. člena; Mali,

³⁶ Odbor za človekove pravice, Views on Communication No. 298/1988, G. and L. Lindgren and L. Holmproti Švedski, 7. 12. 1990, (CCPR/C/40/D/298/1988), par. 10.3.

³⁷ <http://www.right-to-education.org/country-node/56/country-constitutional>.

³⁸ Ustavno sodišče Belgije: Parlament lahko določi pogoje in oblike za zasebno šolstvo brez poseganja v svobodo poučevanja, vsebovano v pravici do izobraževanja po 1. odstavku 24. člena Ustave, če takšni ukrepi ne presegajo tistega, kar se šteje za nujno, da se doseže predmet javnega interesa, namreč upoštevati določene splošne izobraževalne standarde (Belgium/ Constitutional Court /29-10-2009 /168/2009 / Moniteur belge (Official Gazette), 29. 12. 2009).

3. odstavek 18. člena ustave; Mehika, VI. člen ustave; Moldavija, 5. odstavek 35. člena ustave; Mozambik, 3. odstavek 114. člena ustave; Nikaragva, 123. člen ustave; Peru, 2. odstavek 17. člena ustave; Portugalska, 2. odstavek 75. člena; Romunija, 5. odstavek 32. člena; Slovaška, 3. odstavek 42. člena; Turčija, 6. odstavek 42. člena ustave);

- o institucijah, **ustanovljenih z dovoljenjem države** (Afganistan, 46. člen ustave; Čad, 35. člen ustave; Haiti, 2. odstavek 211. člena ustave; Mehika, b. točka VI. Člena ustave; Senegal, 23. člen ustave);

- o institucijah, **delujočih pod izrecnim nadzorstvom države** (Bahrajn, c. točka 7. člena ustave; Benin, 14. člen ustave; Kambožja, 67. člen ustave; Srednjeafriška Republika, 7. člen ustave; Kostarika, 79. člen ustave; Izrael, c. točka 32. člena ustave; Jordanija, 19. člen ustave; 3. podtočka e. točke 3. člena ustave Libanona; Mozambik, 4. odstavek 113. člena ustave; Oman, 2. alineja 13. člena ustave; Senegal, 23. člen ustave; Sejšeli, d. točka 1. odstavka 33. člena ustave; Tajvan, 162. člen ustave; Turčija, 2. odstavek 130. člena ustave; Združeni arabski emirati, 18. člen ustave; Venezuela, 106. člen);

- o institucijah, **ustanovljenih z odobritvijo države** (Nemčija, 4. odstavek 7. člena ustave; Mongolija, 7. odstavek 16. člena ustave);

- o institucijah, **ustanovljenih oziroma delujočih v skladu z nacionalnimi cilji oziroma nacionalnim izobraževalnim programom**³⁹ (Ekvatorialna Gvineja, 3. odstavek 23. člena ustave; Haiti, 2. odstavek 211. člena ustave; Laos, 19. člen ustave; Madagaskar, 25. člen ustave; Malavi, b. točka 3. odstavka 25. člena ustave; Mehika, a. točka VI. člena ustave; Namibija, b. točka 4. odstavka 20. člena ustave; Panama, 1. odstavek 90. člena in 94. člen ustave; Turčija, 6. odstavek 42. člena ustave, Uganda, iii. točka XVIII člena ustave);

- o institucijah, **ustanovljenih z upoštevanjem načela o prepovedi diskriminacije študentov** (Namibija, c. in d. točka 4. odstavka 20. člena ustave; Panama, 2. odstavek 90. člena ustave);

³⁹ Liechtensteinski državni svet: V luči pravice do izobraževanja zasebne izobraževalne institucije niso upravičene do javnopravnega položaja, kadar se izobraževanje, ki ga izvajajo, bistveno razlikuje od tistega, ki je dosegljivo v državnih šolah (Liechtenstein/State Council/ 24-05-1996/StGH 1995/34/ Liechtensteinische Entscheidsammlung 1997, 78).

- o institucijah, **ustanovljenih ne glede na to, ali te institucije prejemajo državno finančno podporo** (Fidži, 2. odstavek 39. člena).

Pri tem lahko zasebne izobraževalne institucije ustanavljajo tudi **tujci** (Afganistan, 46. člen ustave).

Nekatere ustavne ureditve izrecno govorijo o »**pravici oziroma svobodi poučevanja**« in »**pravici oziroma svobodi ustanavljanja izobraževalnih institucij**«⁴⁰ (Andora, 2. odstavek 20. člena ustave; Angola, 1. odstavek 49. člena ustave; Bolgarija, 5. odstavek 53. člena; Burundi, 53. člen ustave; Čile, 11. odstavek 19. člena ustave; 5. odstavek 23. člena ustave; Republika Kongo, 5. odstavek 23. člena; Salvador, 54. člen ustave; Poljska, 3. odstavek 70. člena ustave).

Nekatere ustavne ureditve svobodni dostop do strokovnih izobraževalnih institucij posebej povezujejo tudi na **konkurenci** na izobraževalnem področju, seveda vse v zakonskih okvirih (Armenija, 39. člen ustave).

V primerih in v skladu z zakonsko predpisanim postopkom **država zagotavlja finančno in drugo pomoč pri izvajanju (zasebnih) izobraževalnih programov**⁴¹ (Armenija, 39. člen ustave; Benin, 14. člen ustave; Kostarika, 80. člen ustave; Gvatemala, 1. odstavek 73. člena ustave; Indija, 5. odstavek 15. člena; Irska, 4. odstavek 42. člena; Nizozemska, 7. točka 23. člena ustave; Singapur, b. točka 1. odstavka 16. člena ustave). Nekatere pa zasebnim izobraževalnim institucijam takšno pomoč odrekajo (Puerto Rico, 2. odstavek 5. člena ustave). Druge ustave zagotavljajo zasebnim izobraževalnim institucijam finančno pomoč tako, da jih načelo-

⁴⁰ O pravici do ustanavljanja zasebnih šol govori tudi nemška ustavnosodna praksa. Zvezno ustavno sodišče Nemčije: Temeljna pravica do ustanavljanja zasebnih izobraževalnih institucij zajema pravico do subvencioniranja s strani države, kadar navedene temeljne pravice ni mogoče uresničiti brez takšnih subvencij. To pa ne izključuje, da država plača subvencije šele po določenem obdobju uspešnega delovanja takšnih izobraževalnih institucij (Germany/Federal Constitutional Court/First Panel / 09-03-1994/1 BvR 682/88, 1 BvR 712/88/Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Official Digest), 1994, 90, 107/Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1994, 508; Neue Juristische Wochenschrift, 1994, 2820). Zvezno ustavno sodišče Nemčije: V neskladju z ustavno varovano pravico do ustanavljanja zasebnih izobraževalnih institucij je ureditev, ki pri določanju višine subvencij, ki se plačajo zasebnim izobraževalnim institucijam, ne upošteva stroškov pridobitve ustreznih prostorov (Germany / Federal Constitutional Court / First Panel / 09-03-1994 / 1 BvR 1369/90 / Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Official Digest), 1994, 90, 128 / Europäische Grundrechte Zeitschrift, 1994, 514; Neue Juristische Wochenschrift, 1994, 2820).

⁴¹ Ustavno sodišče Madžarske: Ni neustavno, če država ureja finančno pomoč zasebnim šolam na drugačen način, kot gre za prispevke državnim in verskim šolam (Hungary/Constitutional Court/26-10-1998/1042/B/1997/Alkotmánybírósági Közlöny (Official Digest), 10/1998). Vrhovno sodišče Danske: Zakonska sprememba, ki določenim (zasebnim) izobraževalnim institucijam odreka pravico do državne podpore, ki so jo bile poprej upravičene prejemati, je v nasprotju z načelom delitve oblasti iz 3. člena ustave.

ma izvzemajo iz obdavčevanja (Urugvaj, 69. člen ustave). Nekaterе ustave pa kot finančni vir izrecno predvidevajo zaračunavanje šolnin v zasebnih izobraževalnih institucijah (Slovaška, 3. odstavek 42. člena ustave).

Nekaterе ustave izrecno izhajajo iz **načela pluralizma idej in pedagoških konceptov ter pri tem iz načela koeksistence med javnimi in zasebnimi izobraževalnimi institucijami** (Brazilija, 3. odstavek 206. člena ustave). Druge predvidevajo poseben zakon, ki ureja pravice in obveznosti zasebnih izobraževalnih institucij, ki zaprosijo za akreditacijo, da njim in njihovim študentom zagotovi pogoje, enakovredne pogojem v javnih izobraževalnih institucijah (Italija, 4. odstavek 33. člena ustave).

Posamezne ustavne ureditve sprejemajo obstoj zasebnih izobraževalnih institucij kot dejstvo⁴² in jih v kot **(nacionalne) zasebne izobraževalne institucije razmejujejo od (nacionalnih) javnih institucij** (Avstrija, 7. odstavek 14. člena ustave; Demokratična Republika Kongo, 2. odstavek 43. člena ustave; Nemčija, 4. odstavek 7. člena ustave; Irska, 2. odstavek 42. člena; Namibija, 2. odstavek 3. člena ustave) oziroma **izrecno zahtevajo njihovo registracijo** (Gvineja, 2. odstavek 21. člena ustave; Namibija, a. točka 4. odstavka 20. člena ustave) oziroma **akreditacijo** (Haiti, 208. člen ustave; Malavi, a. točka 3. odstavka 25. člena ustave). Nekaterе ustave posebej zagotavljajo ustavljanje zasebnih izobraževalnih institucij s strani verskih skupnosti (Malezija, 2. odstavek 12. člena ustave; Nizozemska, 5. odstavek 23. člena ustave itd.).

4. Zaključek

Stroka meni, da je tradicionalni model javne univerze mogoče šteti za nezadosten in nepraktičen, če govorimo o orodju za masovno višje izobraževanje v postindustrijski družbi. Univerza eno-

⁴² Tako tudi Ustavno sodišče Slovenije v odločbi št. U-I-34/94, Uradni list RS, št. 18/98 v tč. 39 ob razlagi 1. in 3. odstavka 57. člena: država mora ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. To pomeni takšno izobrazbo, ki ustreza na eni strani željam posameznikov in na drugi strani njihovim sposobnostim ter potrebam in možnostim družbe. Iz te obveznosti države izhaja tudi njena obveznost, da za zagotovitev ustrezne izobrazbe ustanavlja »državne« univerze in visoke šole ter da ne preprečuje posameznikom ali pravnim osebam ustanavljati in upravljati šol tudi za pridobitev visokošolske izobrazbe. Pri tem lahko predpiše minimalne norme glede izobrazbe, ki jo dajejo take šole. Podobno v U-I-94/96, Ur. list RS, št. 77/98, Uradni list RS, št. 77/98 in OdlUS VII, 196, tč. 32: Ustava v tretjem odstavku 57. člena nalaga državi, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

stavno ni opremljena za sistem diferenciranega vstopa, diferenciranega procesa in napredka v smeri enakovrednega rezultata ⁴³.

S tega vidika je zasebno izobraževanje pridobilo na pomenu in storilo velike korake v številnih državah. Odbor za visoko šolstvo in raziskave Sveta Evrope je ⁴⁴ ugotovil, da izobrazba resnično ne more biti državni monopol. Pravica do izobraževanja in pravica do svobodne izbire izobraževanja terjata pravzaprav takšno ureditev, ki dovoljuje in varuje obstoj zasebnega izobraževanja. Načelo svobode izobraževanja predvideva koeksistenco javnega in zasebnega izobraževanja, kajti ne eno ne drugo ne more vedno v celoti zagotoviti potrebne kvalitete in kvantitete izobraževanja. Zato je mogoče trditi, da s takšnim pristopom tudi razumemo, da je država dolžna spodbujati zasebno šolstvo in ga je pod določenimi pogoji celo dolžna postaviti na enakovredne temelje v razmerju z javnim šolstvom.

V mnogih državah zasebno šolstvo ne samo sprošča pritisk na javno šolstvo, temveč prispeva k večji raznolikosti, neodvisnosti in inovativnosti pri izobraževanju in v praksi, s tem ko pospešuje učinkovitost in kvaliteto, vpliva pa tudi na konkurenčnost v razmerju do javnih institucij.

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je zasebno šolstvo napravilo velik napredek zlasti v južnoameriških državah. Nekateri strokovnjaki menijo, da je zasebno šolstvo mnoge tamkajšnje države celo rešilo pred morebitno socialno revolucijo, saj je pravzaprav zmanjšalo pritisk na javne izobraževalne institucije ⁴⁵.

Jasne so prednosti zasebnega šolstva, delujočega v tesnem sodelovanju z javnim šolstvom in z ustreznimi kontrolnimi mehanizmi za vzdrževanje akademskih standardov ter varstvo pred izkoriščanjem študentov. Na drugi strani pa je tudi jasno, da ima lahko zasebno šolstvo svoje slabosti, če nacionalna ureditev ne zagotovi trdnih okvirov, v katerih lahko deluje »z ramo ob rami« z javnim šolstvom.

Z vidika prihodnjih usmeritev potrebujemo fleksibilen, učinkovit in zadovoljiv izobraževalni sistem, ki naj bi resnično ustre-

⁴³ Private Education: Smit, Flip: Competitor or Partner world tendencies in higher education:

⁴⁴ http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S26JJ_zfDikJ:colfinder.net/materials/Supporting_Distance_Education_Through_Policy_Development/resources/oltde/june1998/flip_smit.htm+%22indeed+education+is+not+the+monopoly+of+the+state.+The+right+to+educate%22&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si&source=www.google.si.

⁴⁴ Na svoji delavnici v Pragi leta 1994.

⁴⁵ Npr. Čile, Mehika. Za ZDA pa ugotavljajo, da se 22% vseh visokošolskih študentov izobražuje na zasebnih visokošolskih institucijah.

gel spreminjajočim se izobraževalnim potrebam različnih uporabnikov.

Se pravi, tudi s primerjalnopravnega vidika so razlogi za priznavanje pomembne vloge zasebnemu šolstvu.

REFERENCE:

- Gilbert G. dela Cuesta, George, State Assistance to Private Education in RA6728: Asearch for constitutional viability,
<http://law.upd.edu.ph/plj/images/files/PLJ%20volume%2066/PLJ%20volume%2066%20first%20quarter%20-03-%20George%20Gilbert%20G.%20Dela%20Cuesta%20-%20State%20Assistance%20to%20Private%20Education%20in%20R.A.%206728.pdf>.
 Komentar Ustave Republike Slovenije, ur. Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2001, L. Šturm (str. 582–586), F. Testen (str. 586–590).
 Laimiš Tjaša, Varovanje javnega interesa preko javno-zasebnega partnerstva v šolstvu, diplomsko delo, Ljubljana, 2008, <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/laimis-tjasa.pdf>, str. 59.
 Private Education: Competitor or Partner world tendencies in higher education:
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S26JJ_zfDikJ:colfinder.net/materials/Supporting_Distance_Education_Through_Policy_Development/resources/oltde/june1998/flip_smit.htm+%22indeed+education+is+not+the+monopoly+of+the+state.+The+right+to+educate%22&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si&source=www.google.si.
 Public responsibility for higher education and research in Europe: <http://www.guni-rmies.net/news/detail.php?id=1551>.
 Šetina, Martina, Zasebno šolstvo v Sloveniji,
<http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Setina-Martina.PDF>.
 Teršek, Andraž, Žgur, Mitja, (Finančna) avtonomija univerze, Revus, št. 14/2011, str. 80.
 Tushnet, Mark., Public and Private Education: Is there a Constitutional Difference,
<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=journals&handle=hein.journals/uchclf1991&div=6&id=&page=>.
<http://www.right-to-education.org/node/272>.
http://en.wikipedia.org/wiki/Private_school.
http://en.wikipedia.org/wiki/Private_university.
 www.us-rs.si (slovenska ustavnosodna praksa).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (praksa Evropskega sodišča za človekove pravice).
<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.