

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

858

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 18. ožujka 2015. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom te se ukida točka XX. Odluke o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole u školskoj godini 2014./2015. (»Narodne novine« broj 54/14.).

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Goran Olujić i Robert Olujić, obojica iz Splita, podnijeli su Ustavnom sudu zajednički prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske točke XX. Odluke o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole u školskoj godini 2014./2015. (»Narodne novine« broj 54/14.; u daljnjem tekstu: Odluka/14).

2. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02.; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je od Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) te pravobraniteljice za djecu zatražio i dobio očitovanja na prethodno navedeni prijedlog.

II. OSPORENE ODREDBE ODLUKE

3. Točka XX. Odluke/14 (pod nadnaslovom: »Upis kandidata hrvatskih državljana koji dolaze iz obrazovnih sustava drugih zemalja«) glasi:

»XX.

Pravo na izravni upis u srednju školu, uz uvjet da zadovolje na ispitu sposobnosti i darovitosti u školama u kojima je to uvjet za upis, imaju kandidati koji su se najmanje dva od posljednjih četiriju razreda prethodnoga obrazovanja školovali u inozemstvu. Za ostvarivanje prava na izravan upis kandidat prilaže odgovarajuće dokaze o boravku u inozemstvu, trajanju školovanja i razlozima boravka u inozemstvu (dokaz o državljanstvu i boravku u inozemstvu te svjedodžbe razreda završenih u inozemstvu).«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Predlagatelji smatraju da je točka XX. Odluke/14 u nesuglasnosti s člancima 3. (u dijelu koji se tiče jednakosti i vladavine prava), 5., 14. i 65. stavkom 1. Ustava te člankom 22. stavkom 5. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (»Narodne novine« broj 87/08., 86/09., 92/10., 105/10., 90/11., 5/12., 16/12., 86/12.,

126/12. – pročišćeni tekst, 94/13. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZOOSŠ) i člankom 20. stavkom 4. Zakona o strukovnom obrazovanju (»Narodne novine« broj 30/09.; u daljnjem tekstu: ZoStrOb).

Obrazlažući prijedlog, predlagatelji se pozivaju na odluku Ustavnog suda broj: U-II-2168/2013 i dr. od 15. travnja 2014. (»Narodne novine« broj 50/14.) te na navode iz svoga prijedloga u tom predmetu, svodeći bit potonjih na sljedeće:

»Naime, u Odluci koju je donio ministar Jovanović, priznato je kao prednost školovanje u inozemstvu. To, očito, nema nikakve veze sa sposobnostima djeteta sukladno članku 65. stavku 1. Ustava. (...) Predlagatelji tvrde da osporavana odredba Odluke nije u duhu hrvatskog Ustava, posebice u pogledu članka 3. koji govori o jednakosti sve dok imamo na pameti činjenicu da se neki rode s pravom na srednju školu, dok drugi tijekom četiri godine osnovnog obrazovanja (peti, šesti, sedmi i osmi razred koji se boduju) vlastitim radom i zalaganjem stječu to pravo. K tomu više, ako je djeci onih koji su položili život za ovu zemlju to pravo oduzeto prije nešto manje od sedam godina, zašto bi ga netko drugi, bez ikakve zasluge, imao? (...) Imajući na umu da osporavana odredba Odluke neosnovano u povoljniji položaj stavlja pripadnike određene skupine, *id est* povratnike iz inozemstva, Predlagatelji smatraju da tijelo državne vlasti pravi razliku između hrvatskih državljana koji se školuju, ili su se školovali, u inozemstvu i onih koji su osnovno obrazovanje stekli u domovini, (...) tvrdeći da se na taj način promiču veze hrvatskih državljana iz stranih zemalja s domovinom, a na račun djece hrvatskih građana, gdje ti isti građani žive, rade i plaćaju porez u Republici Hrvatskoj, a iz tih istih poreza se financira besplatno školovanje. (...) Ako se netko i ne slaže s gore navedenim, zasigurno ne može reći da je pravedno i u duhu Ustava Republike Hrvatske da se prava i interesi hrvatskih državljana iz inozemstva štite nauštrb državljana iz domovine, posebice kada govorimo o jednakosti iz članka 3. Ustava i ravnopravnosti iz članka 14. Ustava. (...) Za zaključiti je da je pravo zajamčeno člankom 65. stavkom 1. Ustava neosnovano i neopravdano dano djetetu iz inozemstva nauštrb djeteta koje je osnovnu školu završilo u domovini, a koje je možda bolji i kvalitetniji učenik. Zakonodavac, svjesno ili nesvjesno, zanemaruje riječi 'pod jednakim uvjetima' i 'sposobnostima' iz članka 65. stavka 1. Ustava te neosnovano oduzima nečije pravo na srednjoškolsko obrazovanje, pod jednakim uvjetima za sve, protivno članku 3. Ustava.«

Dalje navode da je očitovanje Ministarstva Ustavnom sudu u predmetu broj: U-II-2168/2013 i dr., u dijelu koji je Ustavni sud naveo u odluci u tom predmetu, neosnovano. U tom smislu navode da se Ministarstvo »neosnovano poziva na 'stvaranje istinske jednakosti' jer ovdje nije riječ o sadržaju koji djeca iz iseljeništa nisu učila, već o njihovu općem uspjehu u usvajanju sadržaja koje jesu učila, ostvarenom na kraju školske godine« te da »ta djeca pravom na izravni upis u srednju školu ne dobijaju znanje koje bi ih stavilo u 'jednaku startnu poziciju' uslijed čega se takva teorija ministarstva ukazuje neosnovanom«. Smatraju da se »jednaka startna pozicija može stvoriti konvertiranjem ocjena u svrhu upisa na način da strana odlična ocjena bude istovrijedna hrvatskoj« te da bi se alternativno »trebali propisati posebni uvjeti i načini pristupa srednjoškolskom obrazovanju za djecu koja se vraćaju iz iseljeništa, kako to predlaže pravobraniteljica za djecu«. Također smatraju nedopustivim da »ma kako loš učenik ima pravo na izravni upis samo zato što se školovao u inozemstvu«. Ističu da je »ministar prekoračio svoje ovlasti utvrdivši osporavanom točkom Odluke novo pravo – pravo na izravni upis u srednju školu«.

Zbog svega navedenoga predlažu da Ustavni sud prihvati njihov prijedlog, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene točke XX. Odluke/14 te ju ukine.

IV. OČITOVANJA MINISTARSTVA I PRAVOBRANITELJICE ZA DJECU

5. Ministarstvo se u očitovanju klasa: 034-07/13-01/00040, ur. broj: 533-28-14-0004 od 9. listopada 2014. poziva na članak 10. Ustava, koji glasi:

»Članak 10.

Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom.

Dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.«

Ministarstvo se u tom pogledu poziva i na instrumente međunarodnog prava za zaštitu nacionalnih manjina te opširno na strateške dokumente Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske, ističući da je skrb za njih sastavni dio unutarnje i vanjske politike Republike

Hrvatske.

Također se poziva na članak 7. Zakona o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 124/11. i 16/12.), koji glasi:

»Članak 7.

Republika Hrvatska zauzima se za očuvanje i jačanje položaja i identiteta Hrvata izvan Republike Hrvatske kroz učenje jezika, kulturu, obrazovanje, znanost, gospodarstvo, zdravstvo i socijalnu politiku i šport.

Republika Hrvatska poduzima mjere kojima potiče povratak hrvatskih iseljenika i useljavanje njihovih potomaka u Republiku Hrvatsku.

Hrvati izvan Republike Hrvatske ostvaruju sva prava i obveze propisane posebnim zakonima iz područja školskog i visokoškolskog obrazovanja, zapošljavanja, natječaja i stipendija, zdravstvenog osiguranja i drugo.

Nadležni ministri donose pravilnike za ostvarivanje prava iz stavka 3. ovoga članka.«

Ministarstvo smatra da točka XX. Odluke/14 predstavlja pozitivnu diskriminaciju jer je riječ o mjeri kojom ono »nastoji postići istinsku jednakost svih kandidata za upis u srednje škole na način da se smanji postojeći neravnopravni položaj kandidata hrvatskih državljana koji se vraćaju iz iseljeništva ili obrazovanja u inozemstvu u odnosu na kandidate hrvatske državljanke u Republici Hrvatskoj«. U tom smislu navodi:

»Nije svaka takva diskriminacija neprihvatljiva i nedopuštena. Primjerice, kada je riječ o pravima pripadnika romske nacionalne manjine ili osoba sa invaliditetom njihova je 'startna pozicija', među ostalim i što se tiče mogućnosti ostvarenja prava na jednaku dostupnost školovanja slabija te nije u skladu s obvezom države osigurati svim svojim građanima jednake mogućnosti, ne prepoznati takvu početnu nejednakost mogućnosti i svojim raspoložim, nediskriminatornim mjerama, takav nepovoljan početni položaj umanjiti. To je moguće postići posebnim propisima, mjerama ili praksom, a Ustav i zakoni Republike Hrvatske ne zabranjuju takvu praksu 'pozitivne diskriminacije', već naprotiv, propisuju kao obvezu primjenu takvih mjera koje će umanjiti ili eliminirati prisutnu nejednakost dostupnosti i mogućnosti prava za koja je predviđeno da ih svi imaju uživati.

Stoga, odredbe točke XX. Odluke ne smatramo suprotnima Ustavu Republike, a osobito ne zakonima na koje se poziva predlagatelj u svom prijedlogu. Ona ne stavlja kandidate hrvatske državljanke koji su se školovali u inozemstvu u povoljniji položaj u odnosu na kandidate hrvatske državljanke u Republici Hrvatskoj.

S obzirom na izričaj odredbe članka 22. stavka 1. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi o pravu upisa u prvi razred srednje škole svih kandidata 'pod jednakim uvjetima', smatramo da od predlagatelja osporena točka XX. Odluke na odgovarajući način osigurava provedbu odredbe navedenog članka Zakona, jer hrvatski državljani koji dolaze iz obrazovnih sustava drugih zemalja, bez osiguravanja pogodnosti pri upisu u odnosu na kandidate za iz obrazovnog sustava Republike Hrvatske nemaju stvarnu mogućnost ostvarenja prava na upis u srednju školu podjednakim uvjetima. Navedeno se odnosi ne samo na nužno slabije poznavanje jezika, već i na nepobitnu razliku između obrazovnog sustava u Republici Hrvatskoj i obrazovnih sustava drugih zemalja, a što dovodi do toga da kandidati iz obrazovnih sustava drugih zemalja ne mogu ostvariti onaj broj bodova pri upisu prilikom vrednovanju uspjeha u prethodnom obrazovanju, koji ostvaruju kandidati za upis iz obrazovnog sustava Republike Hrvatske. Radi toga smatramo potpuno netočnim navod iz prijedloga predlagatelja o tome da je školovanje u inozemstvu priznato kao prednost (pri upisu u srednju školu). Imajući navedeno u vidu, u točki XX. Odluke stavljena je formulacija o završena najmanje dva od posljednjih četiri razreda prethodnog obrazovanja u inozemstvu. U točki XX. Odluke ne radi se dakle isključivo o hrvatskim državljanima koji su rođeni i školovali se u inozemstvu. Zasebno uređivanje prava na upis u prvi razred srednje škole hrvatskih državljanke koji dolaze iz obrazovnih sustava drugih zemalja suštinski i ne znači promicanje veza hrvatskih državljanke koji su se školovali u inozemstvu s domovinom, već nastojanja da se osigura dosljedno ostvarivanje jamstva dostupnosti srednjoškolskog obrazovanja podjednakim uvjetima za sve.

Na zasebno određivanje uvjeta upisa za kandidate hrvatske državljanke koji dolaze iz obrazovnih sustava drugih zemalja ovo se ministarstvo odlučilo i vodeći računa o tome da je u nizu propisa, počevši od temeljnog pravnog akta, Ustava Republike Hrvatske pa naniže u hijerarhiji propisa zakonodavac predvidio skrb o građanima koji žive izvan granica države, a poticanje i s tim u vezi aktivne mjere državne politike radi olakšavanja povratka onih građana koji žive izvan Republike Hrvatske.

Pri tome smatramo da je pronađena odgovarajuća i razumna solucija, a prema kojoj i takvi kandidati pravo na izravni upis ostvaruju samo uz uvjet da zadovolje na ispitu sposobnosti i darovitosti u školama u kojima je to uvjet za upis.

Budući da većinom hrvatski državljani iseljenici i njihovi potomci ne znaju ili nedostatno poznaju hrvatski jezik, a nastava u srednjoškolskim ustanovama uglavnom se odvija na hrvatskom jeziku (osim u malobrojnim školskim ustanovama s nastavom na stranom jeziku ili školskim ustanovama s nastavom na jeziku i pismu nacionalnih manjina), Republika Hrvatska omogućila je da takvi hrvatski državljani besplatno uče hrvatski jezik u Republici Hrvatskoj.

Kada navodimo da je riječ o kandidatima hrvatskim državljanima koji su se školovali u inozemstvu i vraćaju se u Republiku Hrvatsku, tu nije isključivo riječ o iseljenicima. Obuhvaćeni su na jednak način i oni koji su duže vrijeme izbivali ili su se rodili u inozemstvu te oni koji su nekoliko godina bili na školovanju i vraćaju se u Republiku Hrvatsku, što ovisi o razlozima zbog kojih su njihovi roditelji boravili u inozemstvu.

Prema dosadašnjim iskustvima, ponajviše je riječ o kandidatima koji su bili uključeni u različite sustave obrazovanja u pojedinim zemljama i pri povratku nailaze na mnogobrojne probleme zbog otežanoga načina prilagođavanja hrvatskome obrazovnome sustavu. Sa zakonskoga gledišta, učenicima se omogućuje izravan upis u I. razred srednje škole za sljedeću školsku godinu isključivo u slučajevima da su se najmanje dva od posljednja četiri razreda prethodnoga obrazovanja školovali u inozemstvu. To je utvrđeno iz razloga da se učenicima koji su netom došli iz inozemstva olakša uključivanje u hrvatski obrazovni sustav. U slučaju da kandidati, pri povratku iz inozemstva, imaju nedovoljno znanje u pojedinim nastavnim predmetima, Republika Hrvatska dužna je pružiti pomoć istima tijekom razdoblja prilagodbe hrvatskom obrazovnom sustavu.«

Ministarstvo naglašava da »propisana prednost pri upisu u 1. razred srednje škole nije automatska i bezuvjetna« nego se primjenjuje »uz ispunjavanje propisanih uvjeta i samo kako bi ... se osigurao ravnopravan položaj u odnosu na hrvatske državljane u Republici Hrvatskoj«. Također ističe da je riječ o »znatno malom postotku kandidata u odnosu na ukupni broj upisanih kandidata«. Ministarstvo je u tom pogledu izradilo preglednu tablicu za aktualnu i prethodnu školsku godinu.

Školska godina	2013./2014.		2014./2015.	
Upisni rok	Ljetni	Jesenski	Ljetni	Jesenski
Broj kandidata	78	18	147	25
Ukupno:	96		172	

* *Podaci iz Nacionalnoga informacijskog sustava prijava i upisa u srednje škole (NISpuSŠ)*

Ministarstvo predlaže odbijanje prijedloga te prije toga zaključno navodi:

»Budući da predlagatelji predlažu da se ukine provedba odredbi točke XX. Odluke ... mišljenja smo da bi se na taj način ugrozila prava kandidata hrvatskih državljana koji se vraćaju iz iseljeništva i školovali su se u inozemstvu i time ih se stavilo u nepovoljniji položaj prilikom provedbe postupka upisa u I. razred srednje škole za sljedeću školsku godinu.

Suglasni smo s mišljenjem Pravobraniteljice za djecu od 27. veljače 2014. (DPR-004/14-00017-2) koja je naglasila da je propisivanje posebnih uvjeta i načina pristupa srednjoškolskom obrazovanju općenito djece koja su se školovala u inozemstvu u interesu te djece zbog različitosti obrazovnih sustava i sadržaja koje su pohađali, odnosno učili u inozemstvu, a koje se razlikuje od obrazovnog sustava u Republici Hrvatskoj. Primjena jedinstvenih elemenata i kriterija za upis u srednje škole u dijelu u kojem se vrednuje uspjeh u prethodnom obrazovanju, mogla bi za djecu koja dolaze iz inozemstva dovesti do otežane dostupnosti srednjoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Pod pojmom 'jednakost uvjeta' u pristupu srednjoškolskom obrazovanju podrazumijeva se da su sva djeca imala jednake mogućnosti učiti sadržaje koji se vrednuju elementima i kriterijima, odnosno da su pri upisu u srednje škole u formalno i sadržajno istoj situaciji, što, zbog činjenice da dolaze iz različitih obrazovnih sustava, ne mora biti slučaj.