



Številka: 009-02-2/2019/19 Opravilna številka: U-I-191/19
Ljubljana, 11. 10. 2019

Državni svet Republike Slovenije je na 22. seji 16. 10. 2019, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12), sprejel

DOPOLNITEV

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).

Obrazložitev:

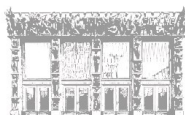
Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) je dne 12. 9. 2019 prejel dopis Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče), s katerim je slednje posredovalo mnenje Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) in odgovor Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) na Zahtevo za oceno ustavnosti 48. člena Zakona o osnovni šoli in 11. člena Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja. Vlada je v mnenju z dne 14. 8. 2019 ocenila, da je zahteva za oceno ustavnosti v celoti neutemeljena, hkrati pa poudarila, da Državni svet ni izkazal kršitve pravice večinskega naroda na območju, za katerega zakon določa, da je dvojezično izobraževanje obvezno.

Državni svet se je z navedbami Vlade in Državnega zbora seznanil in vztraja pri zatrjevanih neskladnostih navedenih določb Zakona o osnovni šoli (v nadaljnjem besedilu: ZOsn) in Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (v nadaljnjem besedilu: ZPIMVI) z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava) ter podaja naslednja pojasnila:

Državni svet uvodoma poudarja, da je v tretjem odstavku 57. člena Ustave določeno, da država ustvarja možnosti, da si lahko državljani pridobijo ustrezno izobrazbo, in od države zahteva, da na vseh ravneh izobraževanja zagotovi enoten sistem šolstva.¹ Iz tega izhaja obveznost zagotavljanja enakih možnosti za pridobitev takega nivoja obvezne osnovnošolske izobrazbe, da bo posameznik lahko, glede na svoje želje in sposobnosti, po končani osnovni šoli nadaljeval z ustreznim izobraževanjem.² To pomeni takšno izobrazbo, ki po eni strani ustreza željam in sposobnostim posameznikov ter potrebam in

¹ Odločba US U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998.

² KURS, 2010, str. 584–585.



možnostim družbe na drugi strani.³ V tem oziru Državni svet vnovič izpostavlja, da njegov cilj ni poseganje v pravice manjšine, temveč je njegov cilj preizkusiti, ali je pri določanju šolskih okolišev na podlagi veljavne zakonske ureditve, predvsem obveznega dvojezičnega šolstva v nekaterih šolskih okoliših, moč ugotoviti kršitev načela enakosti iz 14. in 57. člena Ustave za pripadnike večinskega naroda.

Državni svet opozarja, da 48. člen ZOsn opredeljuje pravico staršev vpisati otroka v javno ali zasebno šolo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno ali začasno prebiva, pri čemer je ta šola dolžna vpisati otroka na željo staršev. Pri prepisu otroka v osnovno šolo izven šolskega okoliša, v katerem otrok stalno ali začasno prebiva, pa mora otrok za prepis pridobiti izrecno soglasje osnovne šole. Omenjena zakonska določba je zagotovo smiselna v luči organizacije izobraževalnega procesa v slovenskih osnovnih šolah in upošteva enotnost šolskega sistema v Sloveniji, vendar v narodnostno mešanih območjih lahko vzbuja resne pomisleke o ustreznosti zakonske ureditve s pravicami vseh otrok.

Dvojezično šolstvo, kot ga poznamo v Prekmurju, uvrščamo med dvosmerne modele enakovrednega ohranjanja dveh jezikov. Madžarski in slovenski jezik imata tako status učnega jezika kot učnega predmeta in imata enakovreden položaj pri sporazumevanju med poukom in zunaj njega ter pri delovanju šole na ustni in pisni ravni. Otroci se v dvojezičnih vrtcih učijo drugega jezika v naravnem okolju, kar pomeni, da ga usvajajo na podoben način kot poteka usvajanje maternega jezika. V dvojezičnih vrtcih se uporablja model: »ena oseba – en jezik«, ki omogoča, da vzgojiteljici pri sporazumevanju z otroki uporabljata vsaka svoj materni jezik. Pred vstopom v šolo je omogočen brezplačen dvojezični program predšolske vzgoje, v katerega starši vključijo svoje otroke prostovoljno.⁴

Dvojezične osnovne šole v Prekmurju imajo prilagojen predmetnik. Učni načrt za osnovne šole je učencem drugega in tretjega razreda dvojezičnih osnovnih šol v Prekmurju namenil eno šolsko uro manj pouka pri predmetu slovenščine. V praksi to pomeni, da je ponavljanju in utrjevanju snovi namenjeno manjše število ur v učnem načrtu. Zaradi te dopolnitve predmetnika je delno spremenjen obseg ur predmetov iz temeljnega predmetnika (slovenščina kot materinščina, madžarščina kot materinščina, likovna umetnost, glasbena umetnost, družba, spoznavanje okolja, državljanska vzgoja in etika, naravoslovje in tehnika, tehnika in tehnologija, gospodinjstvo in športna vzgoja). Učni načrt je prav tako prilagojen pri poučevanju o družbi, zgodovini, geografiji, glasbeni umetnosti, likovni umetnosti ter domovinski in državljanski kulturi in etiki zaradi dodanih vsebin iz madžarske kulture, zgodovine in geografije. Pri nejezikovnih predmetih se pouk izvaja v skladu s ciljno-vzporedno metodo, kar v praksi pomeni, da poteka obravnava snovi v enem jeziku, poglobljanje, utrjevanje in povzetki z zapisom izrazja pa v drugem jeziku. Razmerje med jezikoma se določi na podlagi konkretnega okolja in narodnostne sestave učencev. Izbirni predmeti, ki so na voljo učencem v tretjem vzgojno-izobraževalnem obdobju, so predmeti z narodnostno vsebino (madžarska ljudska glasba, madžarski ljudski ples, etnologija Madžarov) in predmeti, ki se navezujejo na predmet madžarščina (literarni klub, šolsko novinarstvo, gledališče in drama). Obenem velja poudariti, da je zaradi učnega predmeta madžarščine zmanjšano število ur pri nekaterih predmetih, zaradi česar je treba omenjene predmete izvesti v krajšem času oziroma intenzivneje pridobivati vsa znanja, ki so predvidena v učnem načrtu. V praksi to pomeni, da morajo učenci dvojezičnih osnovnih

³ KURS, 2010, str. 584.

⁴ Bela knjiga o izobraževanju v Republiki Sloveniji iz leta 2011, stran. 353–355. Dosegljivo na URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf, 23. 9. 2019.

šol doma predelati več snovi, da pridobijo enako raven znanja kot učenci, ki obiskujejo enojezične osnovne šole, pri čemer je treba posebej upoštevati tudi težave, ki jih lahko imajo učenci z vključevanjem v dvojezični izobraževalni proces.

Uvedba t. i. devetletke je prinesla notranjo prenovu strategije dvojezičnega izobraževanja. V prvem triletju osnovne šole sta v razredu dva učitelja, pri čemer eden od njiju uporablja manjšinski, drugi pa večinski jezik. Učenci so v prvem vzgojno-izobraževalnem obdobju opismenjevani v maternem jeziku, drugi učni jezik pa usvajajo kot jezik okolja. Od četrtega razreda naprej se vsi učenci, tudi tisti katerih materni jezik je madžarščina, učijo slovenskega jezika na višji ravni kot prvega jezika. Učenci, ki so opismenjevani pri pouku prvega razreda v slovenskem jeziku, imajo možnost, da izberejo učenje drugega jezika na dveh nivojih: kot prvi jezik oziroma kot drugi jezik. Uvedba opismenjevanja v slovenščini in madžarščini omogoča učencem, ki so dvojezični, da razvijajo sporazumevanje v obeh jezikih, saj je dvojezičnost predvidena kot dodana vrednost bivanja in skupne kulture.

Praviloma velja, da se v dvojezične osnovne šole vključijo učenci iz narodno mešanega območja Prekmurja. Za učence, ki so se prešolali iz enojezičnega območja, je predvidena vključitev v pouk madžarskega jezika in dvojezičnega pouka po individualnem programu. Prav tako je za takega učenca pripravljen individualni načrt za opismenjevanje.⁵ Jasno je, da je izobraževalni model, kot je oblikovan na narodnostno mešanem območju v Prekmurju, zasnovan na način, da omogoča otrokom že od predšolske vzgoje poglobljeno učenje madžarskega jezika, s čimer se pogloblja njihovo jezikovno znanje in omogoča lažje vključevanje v dvojezični izobraževalni proces, vendar je jasno, da je ob kasnejšem vključevanju v dvojezični izobraževalni proces otrokom bistveno težje nadomestiti izgubljena leta dvojezičnega izobraževanja oziroma pridobiti znanje. Kljub dani možnosti individualnega programa in načrta za opismenjevanje, se bo moral učenec po prešolanju hitro vključiti v učni načrt dvojezičnih osnovnih šol. Vključitev v učni program dvojezične osnovne šole ne bo enostavna, saj takšen učenec ni obiskoval dvojezičnega vrtca in prostovoljnega programa predšolske vzgoje, ki je omogočen učencem dvojezičnih osnovnih šol v Prekmurju. Ravno tako ni pridobil znanja s področja madžarske kulture, zgodovine in geografije ter izbirnih predmetov, ki temeljijo na madžarski narodni vsebini. 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. Družina in okolje sta glavna dejavnika, ki vplivata na dvojezično vzgojo in učenje dveh jezikov. Družina, ki se npr. preseli iz Ljubljane, verjetno doma ne govori madžarskega jezika, zato bo takšnemu učencu oteženo vključevanje v dvojezično osnovno šolo in njen učni proces. V družinah, kjer je komunikacija v obeh jezikih ustrezno urejena, imajo otroci večjo možnost, da razvijejo dobro znanje obeh jezikov.

Pri tem Državni svet izpostavlja, da so ravno zaradi specifičnosti dvojezičnega izobraževalnega sistema, kot je uveden v Prekmurju, otroci, ki se iz enojezičnih šolskih okolišev preselijo v dvojezične šolske okoliše, v bistveno neenakem položaju kot njihovi vrstniki, ki se preselijo v katerikoli drugi šolski okoliš v Sloveniji. Upoštevaje zahtevo po enotnem šolskem sistemu je namreč jasno, da so standardi in normativi na področju izobraževanja v enojezičnih šolskih okoliših enaki, zaradi česar prehodi med osnovnimi šolami v enojezičnih šolskih okoliših ne predstavljajo bistvenih sprememb za učence. To pomeni tudi, da se bo učenec, ki se bo prepisal iz osnovne šole v enojezičnem šolskem

⁵ Izvedbena navodila za izvajanje programa dvojezične osnovne šole, ki jo je izdalo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod RS za šolstvo leta 2015. Dosegljivo na URL: http://mizs.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/os/pdf/Posodobljena_navodila_Dvojezicna_OS_P_rekmurje.pdf, 23. 9. 2019.

okolišu v katerokoli drugo osnovno šolo v enojezičnem šolskem okolišu, lažje vključil v izobraževalni proces oziroma z izobraževalnim procesom nadaljeval v skladu s svojimi sposobnostmi.

Državni svet izpostavlja tudi ustavno pravico posameznikov glede pridobitve takega nivoja obvezne osnovnošolske izobrazbe, na podlagi katere bodo lahko, glede na svoje želje in sposobnosti, po končani osnovni šoli nadaljevali z ustreznim izobraževanjem. V primeru enojezičnega osnovnošolskega izobraževanja je jasno, da bodo imeli vsi posamezniki, ki obiskujejo enojezične osnovne šole, možnost pridobiti primerljivi nivo izobrazbe, na podlagi katere bodo lahko po osnovni šoli nadaljevali z ustreznim izobraževanjem. V primeru dvojezičnega izobraževanja pa je, upošteva prilagojene učne načrte in individualne programe dvojezičnega izobraževanja za učence, ki so se na dvojezične osnovne šole prepisali iz enojezičnih šol, jasno, da že zaradi objektivnih razlogov ti ne bodo mogli pridobiti enakega nivoja izobrazbe kot njihovi sovrstniki, ki obiskujejo enojezične osnovne šole. Jasno je namreč, da vsakršno zmanjševanje števila ur za posamezen predmet v učnem načrtu pomembno vpliva na čas, ki je namenjen ne le usvajanju, temveč tudi utrjevanju snovi in posledično povečuje delež samostojnega učenja, ki ga mora učenec opraviti sam za doseganje nivoja pridobljene izobrazbe pri vrstnikih, ki obiskujejo enojezično šolo.

Državni svet za konec poudarja, da dvojezično šolstvo nedvomno prispeva k medkulturnemu dialogu na narodnostno mešanih območjih, vendar pri njegovi zakonski ureditvi ne smemo spregledati pravic posameznikov, ki zaradi objektivnih okoliščin zaradi veljavne zakonske ureditve ne morejo v celoti izkoristiti pravice do pridobitve ustrezne izobrazbe.

Glede na navedeno Državni svet vztraja pri zahtevi za oceno ustavnosti določb 48. člena Zakona o osnovni šoli in 11. člena Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja.