



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

Številka: 600-01-1/2017/ EPA 2421-VII
Ljubljana, 29. 1. 2018

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja (ZPIMVI-A) – druga obravnava

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 2. seji 23. 1. 2018 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja, EPA 2421-VII (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija **podpira** predlog zakona.

* * *

Predlagateljica je predstavila predlog zakona, ki zajema specifično področje in ureja uresničevanje posebnih pravic narodnosti na področju vzgoje in izobraževanja. V času dolgotrajne razprave so mnogi od teh sprememb pričakovali preveč, da bo namreč posegel tudi na nekatera druga področja delovanja narodnih skupnosti. Na drugi strani razumevanje teh sprememb otežuje dejstvo, da gre za popolnoma različna načina izobraževanja za italijansko in za madžarsko narodno skupnost, ki sta zgodovinsko pogojena. Predlog zakona je nastal zato, ker so narodne skupnosti opozarjale na problem z uresničevanjem njihove pravice do izobraževanja v materinem jeziku in problem s stopnjo znanja jezika učiteljev. Osnovno vprašanje predloga zakona je tako, kako doseči višjo kakovost učenja in izobraževanja v italijanskem oziroma madžarskem jeziku in kako doseči, da bodo strokovni delavci, ki delujejo v teh šolah ustrezno izobraženi.

Drugo pomembno vprašanje pri spremembi zakona je problem zagotavljanja kadrov, kar je problem izobraževalnih ustanov, ki izobražujejo učitelje, tako za poučevanje na področju dvojezičnega šolstva ali pa za poučevanje v italijanskem učnem jeziku. V predlogu zakona je zato posebno določilo, ki zavezuje državo, da bo znotraj visokošolskih programov posebno pozornost posvetila tem problemom.

Tretji sklop v predlogu zakona pa je vezan na spremljanje dvojezičnega izobraževanja ali izobraževanja v italijanskem jeziku. Visoko kakovost ali višjo kakovost tega izobraževanja je mogoče doseči samo, če je zagotovljena ustrezna infrastruktura in evalvacija izobraževanja. Zavod RS za šolstvo je po zakonu zadolžen za spremljanje izobraževanja in za nudenje strokovne podpore šolam. Predlagateljica je poudarila, da je predvsem sistem izobraževanja na področju madžarske narodne skupnosti, torej dvojezično izobraževanje, zelo zahteven in od učiteljev zahteva na ravni poučevanja poznavanje obeh jezikov. V zvezi s predlogom zakona so bile številne razprave, vendar je na koncu zakon znotraj deležnikov usklajen in je bil dosežen ustrezen kompromis.

V nadaljevanju so na komisiji stališče do predloga zakona predstavili tudi predstavnik Obalne samoupravne italijanske narodne skupnosti, predstavnik Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti in poslanec Državnega zbora Göncz László.

Predstavnik Obalne samoupravne italijanske narodne skupnosti je dejal, da predlog zakona podpirajo, vidijo dodano vrednost za šole in menijo, da bo predlog pozitivno vplival na razvoj izobraževanja.

Predstavnik Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti je v predstavitvi stališča do predloga zakona članom komisije poudaril, da predlog za madžarsko skupnost ni idealen, je pa kompromis, ki so ga pripravljene sprejeti. Gre hkrati tudi za kompromis med deležniki (ravnateljji šol, zavodi), ki bodo program in zakon morali izvajati. Usklajevanje je res potekalo dolgo, 2 leti in pol. Predlog zakona bolj specifično določa posebnosti dvojezičnega šolstva. Zakon poudarja enakopravnost slovenskega in madžarskega učnega jezika v dvojezičnih vrtcih in šolah, čeprav v praksi dejansko temu ni tako in ravno zato je madžarska skupnost želela, da se določena vprašanja bolj specifično uredijo. Predstavnik Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti je poudaril, da s tem ne zastrujejo pogojev, ampak bodo določene zadeve bolj precizno dorečene in namen narodnosti je šel v tej smeri. Po veljavni ureditvi bi npr. vsak učitelj moral govoriti slovenski in madžarski jezik na podobni ravni. Sedaj pa se vztraja pri tem, da mora imeti tisti, ki poučuje madžarski jezik in predmete, kjer je tesna vezava na madžarski jezik ustrezno izobrazbo in se tako zagotavlja ustrezna raven izobraževanja učencev.

Poslanec Državnega zbora Göncz László se je posebej zahvalil državni sekretarki za požrtvovalno delo pri pripravi predloga zakona. Poudaril je, da gre za specifično vsebino. Po njegovem mnenju predlog zakona predstavlja dodano vrednost, glede na sedanje stanje in veljavni zakon, ki je že močno zastarel. V primeru madžarske narodne skupnosti velja specifika, ki je v času pogajanj predloga zakona terjala še več usklajevanj in potrpežljivosti vseh strani, tako narodne skupnosti, ministrstva, večinskega naroda in vseh ustanov. Sedaj predstavljeni predlog zakona je sprejemljiv za vse deležnike in večinoma usklajen. Nekatera pričakovanja madžarske narodne skupnosti niso zajeta v takšni meri kot so bila pričakovanja pristojnih organov narodne skupnosti. Poslanec Državnega zbora je zaprosil tudi komisijo

Državnega sveta, da podpre predlog zakona, ki ga je v primeru, da se odpre eno področje, zelo težko sestaviti v za vse sprejemljiv kompromis.

Komisija je bila seznanjena tudi z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (ZPS), mnenjem Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti, mnenjem Obalne samoupravne skupnosti italijanske narodnosti in gradivom državnega svetnika Marjana Maučca - Komentar k Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja ter predlog amandmajev k predlogu zakona.

* * *

Komisija je predlog zakona podprla, je pa v mnenje dodala še 2 predloga amandmajev, ki jih je pripravil član komisije Marjan Mauček in so vezani na območje dvojezičnega izobraževanja v Prekmurju.

Kot je bilo na komisiji izpostavljeno, imata narodni skupnosti različna načina izobraževanja oziroma šolskega sistema in to je po mnenju nekaterih ključni problem. Morda bi bilo dobro v prihodnje odpreti to vprašanje in oba sistema poenotiti, pri čemer pa se vsi zavedajo, da tega ni mogoče rešiti kratkoročno, ampak bi bilo potrebno nekaj let, da bi sistema lahko poenotili. Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja zagotavlja pravice pripadnikom obeh narodnih skupnosti v Sloveniji, nanaša pa se tudi na pripadnike večinskega naroda, zlasti v dvojezičnih šolah na narodnostno mešanem območju v Prekmurju. Jezika narodne skupnosti se namreč učijo vsi otroci v vrtcih, učenci in dijaki v šolah na narodnostno mešanem območju, v dvojezičnih šolah pa sta oba jezika tudi učna jezika pri ostalih predmetih tako v osnovni, kot tudi srednji šoli.

S strani komisije je bilo izpostavljeno, da je treba vse spremembe in novosti tehtno premisliti in upoštevati realne razmere oz. življenjske situacije, s katerimi se vsakodnevno srečuje pri uresničevanju tako pravic pripadnikov narodnih skupnosti, kot večinskega naroda na področju šolstva. Na dvojezičnem območju v Prekmurju je potrebno spremembe še bolj tehtno premisliti, in upoštevati dejstvo, da so v dvojezičnih vrtcih in šolah v iste skupine in oddelke vključeni tako pripadniki narodne skupnosti, kot tudi večinskega naroda in tudi ostali in da se zakon tako nanaša na vse.

Po mnenju nekaterih članov komisije predlog zakona pomeni zaostrovanje pogojev za zaposlitev strokovnih delavcev v dvojezičnih vzgojno-izobraževalnih zavodih glede znanja madžarščine kot učnega jezika, saj je stari zakon določal, da strokovni delavec obvlada madžarski jezik kot učni jezik, če je končal program dvojezične srednje šole ali fakultativnega pouka madžarskega jezika na srednji šoli ter fakultativnega pouka madžarskega jezika na visoki ali univerzitetni ravni in si je pridobil predpisano izobrazbo v slovenskem ali madžarskem jeziku. Novi predlog zakona pa določa, da sta v dvojezičnih vrtcih in šolah slovenski in madžarski jezik enakopravna učna jezika, zato morajo strokovni delavci obvladati oba jezika. Kar pomeni, da naj bi po novem strokovni delavci v dvojezičnih vrtcih in šolah morali končati dvojezično osnovno in srednjo šolo z učenjem madžarščine na ustrezni ravni (ali fakultativnim poukom madžarskega jezika) ali naj bi opravili izpit oz. preizkus znanja madžarskega jezika na ustrezni ravni (določi minister za izobraževanje, znanost in šport). S tem se zožuje baza potencialnih učiteljev in izključuje širšo lokalno skupnost oz. onemogoča zaposlitev tistih mladih, ki končajo slovenske osnovne šole v regiji. Izpostavljeno je bilo, da ravnateljice opozarjajo, da že sedaj primanjkuje ustreznih učiteljev. Če pa se zaostri pogoje

zaposlovanja, pa ne samo, da zožimo, temveč celo v določenih primerih onemogočimo izbirnost kandidatov, ki so primerni oz. bi bili najbolj primerni za poučevanje na dvojezični šoli. Izpostaviti je potrebno tudi problem učiteljev stroke na Dvojezični srednji šoli Lendava. Že sedaj namreč zelo težko dobijo ustrezne učitelje strokovne teorije in praktičnega pouka v različnih strokovnih programih, saj učitelji strokovnih modulov postanejo ustrezni šele po zaposlitvi na dvojezični šoli, ko opravijo pedagoško-andragoško izobraževanje, po potrebi tudi izpit iz madžarščine in strokovni izpit. V predlogu zakona je podana sicer možnost izjem, ko lahko šola s soglasjem Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za dve leti zaposli tudi učitelje, ki ne izpolnjujejo pogojev glede znanja madžarščine kot učnega jezika, vendar to ni ustrezna rešitev problema, sploh če ustreznih učiteljev ne bo niti po dveh letih, kot se dogaja že sedaj. Samo z zaostrovanjem pogojev za zaposlitev na področju dvojezičnega šolstva ne bomo dosegli izboljšanje znanja madžarskega jezika bodočih učiteljev oz. dijakov. S predlaganimi zaostritvami pa se bo mogoče celo zmanjšal pomen dvojezičnega srednješolskega izobraževanja, ki ni obvezno, kot osnovnošolsko, kar lahko negativno vpliva na vpis na Dvojezično srednjo šolo. Kakovost poučevanja madžarščine in kakovost dvojezičnega poučevanja je mogoče izboljšati le z več vlaganja v »pripravo« (pedagoško, strokovno in jezikovno) dvojezičnega učitelja na poučevanje; tako sedanjih kot bodočih. Pomembno vlogo pri tem bi lahko odigral oddelek za madžarski jezik na FF v Mariboru v sodelovanju z Dvojezično srednjo šolo.

Predlagateljica je članom komisije pojasnila, da predlog zakona ne more reševati različnih izobraževalnih sistemov obeh narodnih skupnosti, saj sistem kot tak izhaja iz zgodovine in je ustavna kategorija. Kot je dejala, sedaj veljavni zakon zahteva, da morajo učitelji znati oba učna jezika kot poučevalna jezika. Kot poučevalni jezik pa se šteje raven C1 in kot je poudarila se s predlogom zakona situacija celo lajša, ker bodo morali po novem to raven obvladovati npr. tisti učitelji, ki poučuje madžarščino in še nekaj predmetov, ne pa vsi. V predlogu zakona je rešitev, ki bo olajšala zagato pri iskanju ustreznega kadra, zato je bil pripravljen 15.b člen, da se preprečijo situacije, da izobraževalnega programa ne bi bilo mogoče izvesti zaradi pomanjkanja kadra. 15.b člen je varovalka in odpravlja ključne dileme in težave, s katerimi se soočajo ravnatelji pri iskanju ustreznega kadra.

Poslanec Državnega zbora Göncz László je v razpravi prav tako izpostavil, da je prav, da se na različnih nivojih izpostavijo dileme in vprašanja, tudi glede različnih modelov izobraževanja italijanske in madžarske narodne skupnosti. Poudaril pa je, da seveda različnih sistemov izobraževanja ni izbrala madžarska narodna skupnost sama, ampak jim je bil takšen model določen leta 1958. Kot je dejal, se morda lahko strinjajo, da bi bilo treba o celotnem vprašanju odpreti debato, vendar narodna skupnost v tem trenutku niti ne more preskočiti v drug model, ker bi bil to prevelik zalogaj zanjo. Drugi del težave pa so neki negativni stereotipi, ki se še vedno pojavljajo, kot neka oblike ogroženosti večine s strani manjšine, kar pa bi težko držalo, glede na manjšanje števila pripadnikov madžarske skupnosti (ni klasičnega štetja). Ravno zaradi teh težav je po mnenju poslanca Državnega zbora potrebna neka tovrstna zaščita kot je predlagana v predlogu zakona. Pri pedagoških delavcih mora biti predpisano neko minimalno znanje madžarskega jezika in se ne more v te poklice vpeljati učiteljev, ki sploh ne znajo madžarskega jezika. Če jezikovne kompetence tistih, ki predavajo niso na vsaj minimalni ravni, potem ne moremo pričakovati, da bo model prinašal dodano vrednost, ne samo za pripadnike madžarske narodnosti, ampak tudi za večinsko prebivalstvo. Kot je poslanec Göncz László posebej poudaril, tukaj ne gre za delitev kdo pripada kateri skupnosti, manjšinski ali večinski, gre za razlikovanje na kakšni ravni

obvlada jezik, zato tudi ni nikjer govora, da bi imeli pripadniki madžarske narodnosti prednost pri zaposlitvah. Gre pa tudi za to, da če je neko območje ustavno določeno kot narodnostno mešano območje, na tistem območju velja drugačen režim, kar pa velja tudi drugje v svetu. Še enkrat je izpostavil, da so pripadniki madžarske narodnosti zadovoljni s predlogom zakona, čeprav so bila pričakovanja, predvsem s strani nekaterih pedagoških delavcev precej višja. Skupnost je pristala na kompromis, ki je še sprejemljiv in prinaša neko dodano vrednost, saj sledi izhodiščem, ki so bila na začetku postavljena skupaj z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport.

Predstavniki Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti je v razpravi dodal še nekaj argumentov v podporo predlogu zakona. Spremembe so potrebne, morda nekoč v prihodnje tudi globlje kot je predlog zakona, saj je po njegovem prepričanju trenutni sistem morda dober za učitelje in ravnatelje, za učence pa ne, ne glede kateri narodnosti pripadajo. Člane komisije je opozoril, da če bo predlog zakona sprejet, se ne bo nanašal na učitelje in strokovne sodelavce, ki so že zaposleni. Tisti, ki so že sedaj v dvojezičnem šolskem sistemu se jim avtomatično prizna, da imajo vse kompetence za učenje in izpolnjujejo vse pogoje. Razloge za zmanjševanje prebivalstva na dvojezičnih območjih pa sam vidi drugje in ne v dvojezičnem izobraževanju, poleg tega pa imajo starši možnost, da otroka vpišejo v enojezično osnovno šolo izven dvojezičnega območja. Predstavniki Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti je opozoril še, da je trenutno zaposlenih več učiteljev tudi z enojezičnega območja, npr. iz Murske Sobotice, ki ne obvladajo madžarskega jezika in to ne predstavlja problema, ker poučujejo predmete, kjer je to mogoče. Predlog zakona gre v smeri, da se ovrednoti znanje jezika, niso pomembni drugi kriteriji, ampak samo znanje jezika. Tisti, ki niso končali dvojezične šole še vedno lahko opravijo izpit, s katerim bodo zadostili pogojem, ki jih nalaga predlog zakona. Predlog zakona izhaja tudi iz dejstva, da je znanje madžarskega jezika nasploh v šolah slabše, kot je bilo v preteklosti in madžarska skupnost je izpostavljena asimilaciji, zato so potrebni določeni ukrepi, ki izhajajo iz zakona, ki govori o posebnih pravicah narodnosti. Tudi s tem predlogom zakona bo država pokazala, da je zanjo avtohtona madžarska skupnost pomembna in v dvojezičnem šolstvu moramo določene stvari spremeniti, kar bo dobro za pripadnike slovenske in madžarske narodnosti.

Predlagateljica je v zaključku razprave članom komisije pojasnila, da sedaj veljavni zakon pravi, da morajo učitelji oba jezika znati kot poučevalni jezik in glede na evropski jezikovni okvir je to najmanj znanje na nivoju C1. Ko je bil osnovni zakon sprejet, evropskega jezikovnega okvira še ni bilo in tisto kar se spreminja v 15.a členu je sedaj samo to, da se sedaj določa po jezikovnem okviru raven znanja jezika. 15.a člen daje mnoge alternativne možnosti za dokazovanje znanja jezika in vse zadostijo za izpolnjevanje pogojev za zaposlitev. Dodana pa je še varovalka v 15.b členu, v primeru, da se tudi na podlagi alternativ ne najde ustreznega kadra. Predlagateljica je posebej izpostavila, da v predlogu zakona na začetku ni bila zapisana obveza glede končane osnovne in srednje dvojezične šole, ampak se je vsebina predloga nanašala samo na nivo znanja madžarskega jezika. Vendar so pedagoški delavci opozorili, da je dobro, če se tudi z zakonom spodbudi in da poseben status dvojezičnemu šolstvu in zaradi te želje je sedaj to zapisano v zakonu. Sicer pa velja, da je to lahko kdorkoli in šolan kjerkoli, če izkazuje znanje madžarskega jezika na predpisani stopnji.

Za izboljšanje predloga zakona sta bila s strani člana komisije Marjana Maučca predlagana 2 amandmaja, ki ju v nadaljevanju podajamo in hkrati kvalificirane predlagateljice amandmaje v

Državnem zboru prosimo, da jih preučijo, posvojijo in vložijo v nadaljnjo zakonodajno obravnavo.

Predloga amandmajev:

K 9. členu

V novem četrtem odstavku 13. člena se beseda »petnajstih« nadomesti z besedo »sedmih«.

Obrazložitev:

Amandma se predlaga zaradi zagotovitve hitrejšega postopka sprejemanja letnega delovnega načrta, tako da se rok za podajo mnenja samoupravne narodne skupnosti, ki ga mora pridobiti šola, s petnajstih dni skrajša na sedem dni. Predlagatelj ocenjuje, da je rok kljub temu dovolj dolg, da bo lahko dosežen namen predlagane določbe, to je aktivnejša vključitev samoupravne narodne skupnosti v načrtovanje dela zavoda. Če samoupravna narodna skupnost v navedenem roku ne poda zaprosenega mnenja, svet zavoda sprejme letni delovni načrt brez njega.

K 12. členu

V drugem odstavku novega 15.a člena se v drugi alineji besedilo »dvojezično osnovo šolo in« nadomesti z besedo »najmanj«.

V tretjem in četrtem odstavku se črta besedilo »končano dvojezično osnovno šolo in«.

Nov 15.b člen se spremeni tako, da se glasi:

»Dvojezični vrtec ali šola lahko za določen čas največ treh let sklene pogodbo o zaposlitvi tudi s kandidatom, ki ne izpolnjuje pogoja znanja madžarskega jezika kot učnega jezika v skladu s prejšnjim členom, če nihče od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje tega pogoja in je taka zaposlitev nujna za nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela. V primeru nespremenjenih okoliščin iz prejšnjega stavka po preteku treh let mora vrtec oziroma šola za sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi pridobiti soglasje ministra, pristojnega za šolstvo.

Šteje se, da je zaposlitev za nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela nujna, če sicer z organizacijo dela v skladu z normativi in standardi ni mogoče izvesti vzgojno-izobraževalnega programa ali dela programa, o čemer vrtec oziroma šola obvesti ministrstvo, pristojno za šolstvo.«

Obrazložitev:

Predlagatelj ocenjuje, da je prvotno predlagana opredelitev pogojev znanja učnega jezika glede na posebnosti okolja prestroga in bi vodila v pomanjkanje ustreznega kadra ne eni strani in onemogočanje možnosti zaposlovanja pripadnikom večinskega naroda na drugi strani. Zato se z amandmajem predlaga, da se pogoj, ki določa tako končano dvojezično osnovno kot dvojezično srednjo šolo, spremeni tako, da se zahteva najmanj dvojezične srednje šole. V ostale pogoje se s predlaganim amandmajem ne posega.

Amandma k 15.b členu se predlaga iz razloga, da se prepreči motnje pri izvajanju izobraževalnega programa, do česar bi lahko prišlo zaradi zamenjave strokovnega delavca v času izvajanja oziroma obiskovanja programa. Amandma je tako namenjen zlasti

zagotavljanju večje kontinuitete in stabilnosti znotraj generacije učencev oziroma dijakov. Predlaga se, da se lahko pogodba s kandidatom, ki ne izpolnjuje pogoja znanja učnega jezika, če nihče od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje tega pogoja in je taka zaposlitev nujna, sklene za določen čas treh let, ne le dveh. Če pa tudi po treh letih še vedno ni mogoče zaposliti kandidata, ki izpolnjuje pogoj znanja madžarskega učnega jezika, se lahko ob predhodnem soglasju ministra sklene nova pogodba o zaposlitvi.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Marjan Maučec.

Rajko Fajt, l.r.
predsednik