

Dr. Tina Vršnik Perše

Politika EU do vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami

Povzetek: V Sloveniji in svetu so v zadnjih desetletjih v vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami nastale številne spremembe na različnih nivojih. V članku so primerjalno predstavljene značilnosti zakonodaje ter nekateri statistični podatki za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami v Sloveniji, v nekaterih evropskih državah (Danska, Italija, Avstrija, Velika Britanija, Švedska, Francija, Slovaška) in v Združenih državah Amerike. V okviru Evropske unije lahko predvidimo različne modele in ravni oblikovanja zakonodaje na tem področju. Namen članka je predstaviti različne možnosti, hkrati pa poudariti prednosti in pomanjkljivosti aktualnega sistema vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami v Sloveniji. Ob tem je bil namen pokazati tudi, da je na ravni Evropske unije smiselno določiti zavezujoče temelje in smernice za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, pri čemer lahko vsaka država članica ohrani značilnosti lastnega sistema.

Ključne besede: otroci s posebnimi potrebami, zakonodaja, Evropska unija.

UDK: 376

Pregledni znanstveni prispevek

Dr. Tina Vršnik Perše, Pedagoški inštitut v Ljubljani.

Slovenija je v Evropsko unijo vstopila prvega maja 2004. Na vstop se je kot kandidatka pripravljala na vseh nivojih in slišati je tako mnenja, da se je dobro pripravila, kakor tudi mnenja, da ji ni uspelo. Čas bo pokazal, kako se je na vse posebnosti delovanja Evropske unije pripravila Slovenija in kako se je Evropska unija pripravila na vstop vseh novih članic. Posebno zanimivo bo opazovati, kaj bo širitev dolgoročno pomenila za članice Evropske unije na različnih nivojih in področjih in kako uspešne bodo posamezne članice ter Evropska unija kot celota. Na tem mestu se bomo osredotočili na vidik, ki ga Evropska unija na deklarativni zakonski ravni še ni podrobneje opredelila. Skušali bomo soočiti mnenja, ali naj Evropska unija sploh posega v zakonodajo o vzgoji in izobraževanju (in bolj specifično o vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami), ki je v pristojnosti suverenih in samostojnih držav znotraj nje, in če naj, koliko ter kako lahko Evropska unija uredi vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami in kakšen je lahko prispevek Slovenije pri tem oblikovanju.

Pri poskusu opredeljevanja možnosti urejanja področja vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami na ravni Evropske unije smo naleteli na nujnost opredelitve temeljev demokratične ureditve področja. V Republiki Sloveniji je temeljna listina, ki pomeni podlago za demokratičnost in enake možnosti v izobraževanju, Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91), ki ureja tudi temeljne pravice na področju vzgoje in izobraževanja ter na področju vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Ustava tako določa temeljne pravice za državljane:

- enake človekove pravice in temeljne svoboščine so zagotovljene vsakomur (14. člen, prav tam);
- posebne pravice oseb s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi (52. člen, prav tam);
- obvezno in svobodno izobraževanje vseh državljanov (57. člen, prav tam).

Kot merilo demokratičnosti razumemo enakost pravic za vse državljane ter možnost izbire. Tako sami menimo, da je na področju vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami najbolj demokratična rešitev ob spodbujanju

inkluzivnega izobraževanja tudi ohranjanje drugih oblik, ki zagotavljajo možnost izobraževanja v celotnem izobraževalnem kontinuumu in dajejo vsem posameznikom možnost izbire (več v Vršnik 2003). Izobraževanje na temelju demokracije in enakosti v vzgoji in izobraževanju namreč ne pomeni, da se vsi otroci šolajo enako. Pomeni enakost možnosti za doseganje podobnih ciljev, do katerih lahko posamezniki pridejo po različnih poteh in v različnem času, in hkrati pomeni možnost izbire.

Eden ključnih dokumentov, ki je v tako v svetovnem merilu kakor tudi v našem prostoru pomembno vplival na razmišljanja o uveljavljanju in upoštevanju otrokovih pravic in enakosti možnosti, je bila Konvencija o otrokovih pravicah (1989). Kot pravno zavezujoč dokument se je obračala neposredno na države podpisnice Konvencije, da bodo v svojih nacionalnih zakonodajnih rešitvah spoštovale njena določila. S tem je od držav podpisnic zahtevala, da prevzamejo ne le moralno, ampak tudi pravno odgovornost za spoštovanje določil, ki so nastala kot doseženo soglasje o temeljnih vrednotah in pravicah. Povezava med pojmom posebnih vzgojno-izobraževalnih potreb ter prepričanju o izenačujočih možnostih je bila na mednarodni ravni okrepljena še z dvema dokumentoma Združenih narodov. Prvi od njih so Standardna pravila o izenačevanju možnosti za osebe s posebnimi potrebami (1993; Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with disabilities), ki v Pravilu 6 (Rule 6) jasno opredeljujejo integrativno vzgojo in izobraževanje kot temelj za izenačevanje možnosti. Drugi od dokumentov je Salamanška izjava in okvir za ravnanje na področju vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami (Unesco, 1994; The Salamanca statement and framework for action on special needs education), ki nagovarja države, da sprejmejo okvir za ravnanje, ki je jasno naravnani k inkluzivni vzgoji in izobraževanju. In ker so ti mednarodni dokumenti nastali na podlagi širšega soglasja držav podpisnic, lahko rečemo, da sta tudi razvoj ali preobrazba nekega koncepta v vzgoji in izobraževanju na neki način posledica ali vzporednica nastanka teh dokumentov.

Dogajanje v Sloveniji na področju zakonodajnih rešitev vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami

Zakonodajo je Slovenija na splošno začela spreminjati in posodabljati po osamosvojitvi leta 1991. Temelj za obvezno osnovnošolsko vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami so danes nekatere splošne določbe Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (1996¹), Zakona o osnovni šoli (1996²) ter predvsem Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (2000³) skupaj s Pravilnikom o postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami (2003⁴) in Pravilnikom o organizaciji in načinu dela komisij za usmerjanje

¹ Ur. l. RS, št. 12/1996, 115/2003.

² Ur. l. RS, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 53/2005, 60/2006.

³ Ur. l. RS, št. 54/2000.

⁴ Ur. l. RS, št. 54/2003, 93/2004.

otrok s posebnimi potrebami ter o kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami (2003⁵).

Za razliko od večine držav Evropske unije je v Sloveniji obvezno izobraževanje enotno urejeno in izenačeno s temeljnim osnovnošolskim izobraževanjem, ki je bilo z omenjenimi spremembami zakonodaje z osmih podaljšano na devet let. Učenci s posebnimi potrebami so lahko enako kot njihovi vrstniki brez posebnih potreb vključeni v redno osnovnošolsko izobraževanje. Razen v rednih programih rednih oddelkov lahko učenci s posebnimi potrebami svojo osnovnošolsko obveznost izpolnijo še v:

- izobraževalnih programih s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo,
- prilagojenih izobraževalnih programih,
- posebnih programih vzgoje in izobraževanja ali
- vzgojnih programih.

Te programe lahko izvajajo šole v rednih oddelkih, v oddelkih s prilagojenimi programi ali jih izvajajo šole, organizirane za izvajanje teh programov, zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami oziroma socialnovarstveni zavodi⁶. Takšna ureditev usmerjanja v širok spekter (ne)povezanih programov je na ravni zakona, podobno kot na Norveškem, ter usmerja Slovenijo na pot vpeljevanja demokratičnega sistema učinkovite vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami.

Vpis otrok s posebnimi potrebami je v Sloveniji v primerjavi z vpisom njihovih vrstnikov brez posebnih potreb dodatno omejen še z določilom, da imajo starši otroka s posebnimi potrebami pravico vpisati otroka v osnovno šolo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno prebiva, razen če ta šola ne izpolnjuje pogojev in je zaradi tega otroku z odločbo o usmeritvi določena druga osnovna šola⁷. Skupno izobraževanje otrok s posebnimi potrebami in brez njih je glede na obstoječo zakonodajo v Sloveniji tako mogoče izvajati v vseh šolah in na vseh ravneh vzgoje in izobraževanja ob predpostavki, da otroci s posebnimi potrebami ob dodatni strokovni pomoči in prilagojenem izvajanju programa lahko dosegajo enotno določen standard znanja. Dejstvo je, da Slovenija omejuje vključevanje otrok s pogojem doseganja enotnega izobrazbenega standarda. To je zagotovo eden od razlogov za relativno visok delež otrok, vključenih v ločene posebne oblike vzgoje in izobraževanja, in je hkrati tudi točka, na kateri Slovenija ne velja za eno od bolj demokratičnih držav. Toda tudi v državah, ki enotnega standarda znanja nimajo postavljenega kot pogoj za vključevanje v redno šolo, je opazen trend, da ostaja določen delež otrok s posebnimi potrebami, ne glede na zakonske določbe, vključen v ločene oblike vzgoje in izobraževanja.

Postopek usmerjanja natančneje določata skupaj z zakoni oba že omenjena pravilnika, sprejeta leta 2003. Postopek usmerjanja je navzven urejen moderno

⁵ Ur. l. RS, št. 54/2003, 93/2004, 97/2005, 25/2006.

⁶ Povzeto po: 16. člen, Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 54/2000).

⁷ Povzeto po: 49. člen, Zakon o osnovni šoli (Ur. l. RS, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96).

z vsemi predpostavkami demokratične družbe. Predlog za začetek postopka za usmerjanje otroka lahko pristojnemu organu (Zavodu za šolstvo) podajo starši, lahko pa tudi institucije, ki so v stiku z otrokom. Pred izdajo odločbe o usmeritvi mora odgovorni organ pridobiti strokovno mnenje komisije za usmerjanje, ki mora vsebovati vse elemente, pomembne za ocenitev otrokovih posebnih potreb, za ugotovitev potrebe po usmeritvi in za usmeritev. Za vsakega otroka, ki je na podlagi odločbe o usmeritvi vključen v določeno institucijo, je ta institucija dolžna izdelati individualiziran program vzgoje in izobraževanja, ki ga oblikuje strokovna skupina ob sodelovanju s starši⁸. Takšne so moderne rešitve, ki postajajo trend tudi v Evropski uniji.

Analiza določb drugega omenjenega pravilnika, ki poleg dela komisij za usmerjanje določa tudi kriterije, po katerih naj bodo posamezni otroci usmerjeni v določene programe, pa pokaže, da rešitve v vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami vendarle niso tako popolne. Hitro se namreč zabriše jasnost usmeritve v funkcionalnem modelu razmišljanja o vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami. Določbe, ki natančneje opredeljujejo usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, lahko razumemo kot posredno negacijo pokazane usmeritve v procesnost individualnega usmerjanja vsakega posameznega otroka, ki naj bi upoštevala otrokovo raven razvoja, zmožnost za učenje, etiologijo in druge otrokove posebnosti. Določbe drugega dela Pravilnika o organizaciji in načinu dela komisij za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami ter o kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami (2003) delno omejujejo usmeritev otrok v različne programe na podlagi vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami⁹, kljub zakonskim zagotovilom o upoštevanju individualnosti. Za določanje stopnje primanjkljaja, ovire oziroma motnje, ki je podlaga za usmeritev, je treba upoštevati kriterije za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami, ki so priloga k temu pravilniku¹⁰. Kljub

⁸ Povzeto po: 20., 21., 27. in 28. člen, Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 54/2000) in 2., 3., 5., 6. in 8. člen, Pravilnik o postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 54/2003).

⁹ 7.–15. člen, Pravilnik o organizaciji in načinu dela komisij za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami ter o kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 54/2003)

Primer: 7. člen (usmeritev v program za predšolske otroke s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo)

V program za predšolske otroke s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo se lahko usmerijo:

- otroci z mejnimi intelektualnimi sposobnostmi,
- otroci z lažjimi in zmernimi motnjami v duševnem razvoju,
- slepi in slabovidni otroci,
- gluhi in naglušni otroci,
- otroci z govorno-jezikovnimi motnjami,
- gibalno ovirani otroci,
- dolgotrajno bolni otroci.

¹⁰ Kriteriji za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami, Pravilnik o organizaciji in načinu dela komisij za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami ter o kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 54/2003)

številnim modernim rešitvam in splošni demokratični usmeritvi zakonodaje takšne določbe onemogočajo Sloveniji uvrščanje med vodilne države pri razvijanju politike vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, čeprav so bile oblikovane za določanje jasnih kriterijev, ki so podlaga pravni državi. Prav tako je kontinuum programov in prehajanje med njimi bolj načelno zapisana rešitev, ki v praksi ni prišla do izraza. Različne programe namreč izvajajo le institucije nekaterih tipov, prav tako pa ni udejanjeno prilagajanje standardov pri posameznih predmetih ali na primer izvajanje dodatne strokovne pomoči v celotnem naboru programov. Novakova celo ugotavlja, da »taka nedoločna pravna ureditev, ki ne vsebuje jasnih kriterijev za izključitev otroka iz pouka v redni šoli, ogroža ustavni načeli pravne države in demokratičnosti« ter da »še posebej vprašljiva z vidika prepovedi diskriminacije pri vstopu do javnih izobraževalnih institucij in z vidika drugih človekovih pravic je v petem odstavku 16. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (1996) predvidena avtomatična napotitev učencev, ki se izobražujejo po posebnih programih, v šole s prilagojenim poukom« (Novak 2004, str. 105).

Statistični podatki so vendarle spodbudni in kažejo, da delež osnovnošolskih otrok, ki so vključeni v ločene posebne oblike vzgoje in izobraževanja, upada že vse od začetka osemdesetih let 20. stoletja, zelo očitno pa se ta trend kaže od začetka devetdesetih let 20. stoletja. Kljub spremembam zakonodaje in vztrajnemu upadanju števila osnovnošolskih otrok v ločenih oblikah vzgoje in izobraževanja je bilo v šolskem letu 2004/05 še vedno nekaj več kot 1,48 % otrok, ki niso bili vključeni v redne oblike vzgoje in izobraževanja¹¹. Ob stalnem upadanju deleža otrok, ki so vključeni v ločene oblike vzgoje in izobraževanja (in glede na statistične podatke o gibanju števila otrok v ločenih oblikah vzgoje in izobraževanja v drugih evropskih državah), se sprašujemo, ali in kdaj bo Slovenija prišla do točke, ko se bo to število znova začelo zviševati. In opozarjamo, da določen prag pri številu otrok, za katere so redne oblike vzgoje in izobraževanja najugodnejši način za njihov razvoj, očitno obstaja. Hkrati pa opozarjamo tudi,

Primer:

II. Slep in slabovidni otroci

Slep ali slabovidni otroci so tisti, ki imajo okvaro vida, očesa ali okvaro vidnega polja.

A) Slaboviden otrok

Slaboviden otrok ima ostrino vida od 0,30 do 0,10 oziroma ostrino vida manj od 0,10 do 0,05 ali zožitev vidnega polja na 20 stopinj ali manj okrog fiksacijske točke ne glede na ostrino vida.

Glede na slabovidnost se razlikuje:

a) Zmerno slabovidne otroke: otrok ima 10 %–30 % vida in dela v šoli po metodi za slabovidne. Hitrost dela je lahko enaka kot pri drugih otrocih. Nekateri slabovidni otroci vidijo na tablo. Potrebujemo posebno znanje o uporabi pripomočkov.

b) Težko slabovidne otroke: otrok ima 5 %–9,9 % vida, uporablja preostali vid. Potrebuje učbenike v povečanem tisku. Prilagoditve, ki jih potrebuje, so odvisne od individualnih posebnosti glede na to, kako je oko okvarjeno, še zlasti je nujna primerna osvetlitev. Ima težave pri ravnanju z majhnimi predmeti in z opazovanjem oddaljenih pojavov in predmetov. V vsakdanjem življenju je z ustreznimi previdnostjo in z obvladovanjem specialnega znanja samostojen. V šoli dela po metodi za slabovidne, vendar je počasnejši.

¹¹ Vir: Zavodi, domovi in druge ustanove za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, Slovenija, 2004, <http://www.stat.si/doc/statinf/09-SI-097-0501.pdf> ter Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2004/05 in na začetku šolskega leta 2005/06 <http://www.stat.si/doc/statinf/09-si-126-0602.pdf>.

da bi spremenjena in svobodnejša organizacija vzgoje in izobraževanja vendarle lahko prinesla tudi drugačno pojmovanje sobivanja in izobraževanja vseh, mogoče le ne ves čas in na vseh ravneh nemudoma. Zavedanje različnosti, a hkrati tudi enakosti naj bo vodilo, ki ne bo namenjeno le otrokom s posebnimi potrebami, temveč tudi njihovim vrstnikom. Cilj pa je čim bolj samostojnejše dejavno vključevanje vseh članov družbe v družbeno življenje, produkcijo in reprodukcijo ob upoštevanju osebnih interesov.

Ob zavedanju o enakosti, a hkrati tudi različnosti lahko pri oblikovanju prakse in zakonodaje posebne institucije, kakor jih pozna Slovenija, pomenijo dodatno prednost, saj s svojim specialističnim znanjem v izobraževanju otrok s posebnimi potrebami lahko prispevajo tudi k razvoju poučevanja otrok s posebnimi potrebami v rednih oblikah. Ponudijo pa lahko tudi alternativo v obliki podpore, specialistično znanje, ambulantno obravnavo otrok ali občasno možnost vključevanja tudi tistih otrok, ki so vključeni v redne oblike vzgoje in izobraževanja.

Značilnosti vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami v nekaterih državah Evropske unije

Evropska unija ni poenotila zakonodaje oz. predpisov, ki so povezani z vzgojo in izobraževanjem, in tako tudi ne predpisov o vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami.

Tako v državah Evropske unije (npr. v Danski, Italiji, Avstriji, Veliki Britaniji, Švedski, Franciji) najdemo zelo različne rešitve, ki se razlikujejo tako po zakonskih in podzakonskih določbah, po svojih zgodovinskih značilnostih, kakor tudi po družbenem dojemanju problema vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami.

Glede na trende na področju spreminjanja zakonodaje v državah Evropske unije kakor tudi glede na trende, ki se na izvedbeni ravni kažejo v statističnih poročilih, lahko rečemo, da ima Evropska unija vendarle neko skupno politiko do vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Na zakonodajni ravni jo določajo resolucije, ki govorijo o vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami, ki imajo vlogo zavezujočih določb. Tako je bila v letu oseb s posebnimi potrebami (2003) sprejeta Resolucija Sveta z dne 5. maja 2003 o enakih možnostih za učence, dijake in študente s posebnimi potrebami v vzgoji in izobraževanju¹², ki ob sklicevanju na Resolucijo Sveta skupaj s sestankom ministrov za izobraževanje s Svetom iz dne 31. maja 1990 o integraciji otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v redni sistem vzgoje in izobraževanja (1990¹³) poudarja in spodbuja popolno integracijo otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v družbo s pomočjo ustrezne vzgoje in izobraževanja in njihovo vključevanje v šolski sistem, ki mora biti prilagojen njihovim potrebam.

¹² Official Journal C 134 of 7. 6. 2003.

¹³ Official Journal C 162 of 3. 7. 1990.

Na tem mestu ne bomo razpravljali o vprašanju, ali to pomeni totalno integracijo oz. inkluzijo vseh otrok s posebnimi potrebami in kaj bi to pomenilo za otroke, za posamezne države in družbo kot celoto.

Če pogledamo posamezne države članice Evropske unije (na tem mestu smo upoštevali podatke za Dansko, Italijo, Avstrijo, Veliko Britanijo, Francijo in Švedsko), ugotovimo, da je povprečno v ločene posebne institucije vzgoje in izobraževanja na primarni in nižji sekundarni ravni (torej na ravni slovenske osnovne šole) vključenih od 1 do 1,5 % otrok, kar sta približno dve tretjini vseh otrok s posebnimi potrebami.

Pri tem je treba izpostaviti, da močno izstopa Italija, ki je imela v šolskem letu 1999/2000 v javne ločene institucije po uradnih podatkih vključenih manj kot 0,05 % otrok. Poudariti pa moramo tudi, da je v nekaterih omenjenih državah (npr. Franciji) število otrok v segregiranih oblikah vzgoje in izobraževanja mnogo večje, če vključimo še oddelke skupinske integracije oz. posebne oddelke pri rednih šolah (v ločene institucije je bilo tako v Franciji v šolskem letu 1999/2000 vključenih približno 1,30 % otrok, če pa upoštevamo še posebne oddelke, pa v redne oblike vzgoje in izobraževanja ni bilo vključenih kar 3,17 % otrok na primarni in nižji sekundarni ravni).

Navsezadnje pa velja povedati tudi, da delež otrok s posebnimi potrebami od začetka devetdesetih let 20. stoletja ostaja enak v Italiji in Veliki Britaniji (v ločenih institucijah je vključenih 1,12 % vseh otrok, skupaj s posebnimi oddelki pa 1,25 % vseh otrok), po letu 2000 pa tudi v Avstriji (okoli 2 % otrok je vključenih v posebne institucije), kjer je pred tem delež otrok s posebnimi potrebami v ločenih oblikah vzgoje in izobraževanja upadal. Od držav članic lahko upadanje deleža otrok s posebnimi potrebami, vključenih v ločene institucije, opazimo še v Franciji, naraščanje deleža otrok s posebnimi potrebami v ločenih institucijah pa se, presenetljivo, pojavlja tako v švedskem (v šolskem letu 2001/02 je bilo približno 1,41 % vseh otrok vključenih v ločene institucije) kakor tudi v danskem sistemu vzgoje in izobraževanja (kjer je bilo v šolskem letu 2000/01 v ločene institucije vključenih okoli 0,84 % vseh otrok, skupaj z oddelki skupinske integracije pa je bilo v ločene oblike vzgoje in izobraževanja vključenih okoli 1,57 % vseh otrok). Ne moremo torej preprosto posploševati, da delež otrok s posebnimi potrebami v ločenih institucijah narašča na primer v državah, ki imajo manjši delež otrok s posebnimi potrebami vključenih v redne oblike vzgoje in izobraževanja, ali da upada v državah, kjer so na primer zakonodajo spreminjali v zadnjih petnajstih letih. Poleg zakonodaje (in gotovo tudi družbene klime) vpliva na delež otrok s posebnimi potrebami, ki so vključeni v posebne in na drugi strani v redne oblike vzgoje in izobraževanja, vsekakor tudi dejstvo, ali določeni sistem vzgoje in izobraževanja od posameznika za vključevanje v redne oblike vzgoje in izobraževanja zahteva doseganje enotnega izobrazbenega standarda, kar pa je hkrati tudi že posledica zakonodaje in družbenega ozračja.

Ob analizi podatkov o deležu otrok, vključenih v ločene oblike vzgoje in izobraževanja nekaterih novih članic Evropske unije (za to obravnavo smo uporabili statistične podatke za Slovenijo, Slovaško, Poljsko in Malto), vidimo, da je njihov delež povprečno višji kakor v starih državah članicah. V ločene

oblike vzgoje in izobraževanja se vključuje okoli 2 % vseh otrok, kar so več kot tri četrtine vseh otrok s posebnimi potrebami. Če podatke o teh državah pridružimo podatkom o starih državah članicah, se povprečni delež otrok, vključenih v ločene oblike vzgoje in izobraževanja, zviša na nekaj več kot 1,5 % vseh otrok, vključenih v primarno in nižjo sekundarno stopnjo vzgoje in izobraževanja.

Opaziti pa je tudi, da državam, v katerih je še nedavno prevladoval medicinski model razumevanja vključevanja otrok s posebnimi potrebami v sistem vzgoje in izobraževanja (npr. Avstrija, Slovenija), kljub spremenjenim temeljem zakonodaje še ne uspe doseči resničnega širšega družbenega premika k funkcionalnemu razmišljanju o posebnih vzgojno-izobraževalnih potrebah učencev.

Kot smo že omenili, samo statistični podatki o deležu otrok s posebnimi potrebami, ki so vključeni v posebne ali v redne oblike vzgoje in izobraževanja, še ne povedo vsega.

V tem kontekstu je tako smiselno obravnavati tudi različne postopke usmerjanja otrok s posebnimi v ustrezne programe ter raznolikost in kontinuiteto programov in oblik vzgoje in izobraževanja, v katere se lahko vključujejo otroci s posebnimi potrebami v različnih državah. Predvsem se države med seboj razlikujejo glede na to, ali gre za procesno usmerjanje otrok v relativno povezan kontinuum programov, ali pa gre za usmerjanje v strogo ločene programe, ki ne omogočajo prehajanja in skupnih dejavnosti.

Slovenija je postopek usmerjanja spremenila oz. določila šele sredi devetdesetih let 20. stoletja in predstavlja demokratični temelj za vključevanje otrok s posebnimi potrebami v različne programe, zasnovan po zgledu norveškega sistema usmerjanja. Podobne rešitve v postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami poznajo tudi v Italiji, Veliki Britaniji, Franciji in Združenih državah Amerike.

Danski sistem usmerjanja otrok s posebnimi potrebami v ustrezne programe je prav tako vsaj deloma podoben slovenskemu, vendar ne poznajo eksterne komisije, ki bi podala strokovno mnenje, temveč temelji ocenitev predvsem na posvetovanju med tistimi, ki so v stiku z otrokom med procesom vzgoje in izobraževanja. Na podlagi tega nato zunanji odgovorni organ odloči o dodatni podpori, ki je bo otrok deležen.

Švedska, za razliko od Slovenije, ne pozna individualnega usmerjanja v različne programe vzgoje in izobraževanja, temveč odloča o otrokovi vključitvi v redno šolo predvsem vodstvo šole na podlagi presoje, ali bo otrok ob dodatni strokovni pomoči zmoغل dosepati enotni izobrazbeni standard.

Tudi avstrijske določbe o postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami so deloma podobne tistim v večini drugih obravnavanih držav, saj mora pristojni organ na podlagi pridobljenih izvedenskih mnenj odločiti, kam bo usmerjen posamezen otrok, pri tem pa je dolžan spoštovati želje otrokovih zakonitih zastopnikov.

Še najbolj drugačen je postopek usmerjanja otrok s posebnimi potrebami v različne programe urejen na Slovaškem, čeprav lahko tudi tam najdemo podobnosti s postopkom usmerjanja v drugih obravnavanih državah (npr.

Švedsko). Razlika je predvsem v tem, da ne gre za odločitev o otrokovih posebnih potrebah in individualnem usmerjanju otroka, ampak je odločanje namenjeno predvsem temu, ali bo neki otrok sprejet v določeno šolo. O vključevanju otroka namreč odloča ravnatelj šole, kamor naj bi bil otrok sprejet, na podlagi predloga komisije in ob soglasju otrokovih staršev.

Ostaja torej dejstvo, da je v zakonodaji večine obravnavanih držav predviden neki zunanji odgovorni organ, ki odloča o usmeritvi vsakega posameznega otroka na podlagi tega, kako strokovna komisija oceni njegove posebne potrebe. Prav tako zakonodaja večinoma predvideva tudi oblikovanje otrokovega individualnega načrta vzgoje in izobraževanja. Kljub temu to ni edina rešitev, ki jo najdemo. Pokazali pa smo tudi, da takšna rešitev ne prinaša nujno manjšega deleža otrok s posebnimi potrebami, vključenih v posebne ločene oblike, oz. da drugačne rešitve ne pomenijo nujno večjega deleža otrok s posebnimi potrebami, vključenih zunaj rednih oblik vzgoje in izobraževanja.

Ugotovimo lahko, da je večina t. i. starih držav članic Evropske unije sprejela idejo individualnega procesnega usmerjanja in oblikovanja individualnega učnega načrta. Enako velja tudi za nove države članice, vendar so te to večinoma storile nekoliko pozneje kot omenjene stare države članice in pri vpeljevanju novih doktrin o vzgoji in izobraževanju otrok s posebnimi potrebami še nekoliko zaostajajo za njimi.

Primer Združenih držav Amerike

V Združenih državah Amerike je v zvezi z vzgojo in izobraževanjem ter podrobneje z vzgojo in izobraževanjem otrok s posebnimi potrebami na nacionalni ravni sprejet Zakon o osnovni in sekundarni vzgoji in izobraževanju (Elementary and Secondary Education Act of 1965), ki ga je nazadnje dopolnil in nadgradil No child Left Behind Act of 2001. Za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami pa je še posebno pomemben tudi Zakon o vzgoji in izobraževanju oseb s posebnimi potrebami (Education for All Handicapped Children Act of 1975 amanded as Individuals with Disabilities Education Act of 1990, 1997, 1999). Te regulative postavljajo temelje in okvire za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, kljub temu pa je mnogo pristojnosti v zvezi z vzgojo in izobraževanjem prenesenih na posamezne zvezne države in njihovo zakonodajo.

Podobno kot v nekaterih državah članicah Evropske unije tudi med zveznimi državami v Združenih državah Amerike obvezno izobraževanje ni enotno urejeno in ni izenačeno s temeljnim splošnim izobraževanjem. Obveznost izobraževanja se tako v različnih zveznih državah začneja pri starosti od 5 do 8 let in traja od 9 do 13 let. Logična posledica pristojnosti za odločanje o sistemu vzgoje in izobraževanja na ravni zvezne države je tudi različna sistemska delitev obveznega izobraževanja na primarno in nižjo sekundarno raven. Zanimivo je, da so temeljni predpisi za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami kljub temu določeni na širši nacionalni ravni.

Postopek usmerjanja in oblikovanja individualnega učnega načrta, ki je eden izmed temeljev vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, je oblikovan podobno kakor v nekaterih državah Evropske unije (predvsem podobno kot v Sloveniji, Veliki Britaniji, Franciji, Italiji). Postopek namreč zajema individualno ocenitev posameznikovih posebnih potreb, ki jo izvede zunanji neodvisni odgovorni organ, in na podlagi tega določi ustreznost usmeritev ter vrsto posebne podpore, ki je bo otrok deležen. Že Zakon o vzgoji in izobraževanju vseh hendikepiranih otrok (*Education for All Handicapped Children Act of 1975*) je postavil temelje za skupno vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami z vrstniki brez posebnih potreb, vsa poznejša dopolnila in popravki omenjenega zakona pa te pravice in z njimi povezane dolžnosti še nadgrajujejo. Vsi otroci s posebnimi potrebami naj bi tako v Združenih državah Amerike imeli možnost, da se vključujejo v redne programe vzgoje in izobraževanja, kolikor je to za vsakega posameznega otroka le mogoče in kolikor to zanj predstavlja najmanj restriktivno okolje. Za vsakega otroka s posebnimi potrebami mora zvezna država zagotoviti ocenitev posebnih potreb otroka, še preden se otroku dodeli posebno podporo pri vzgoji in izobraževanju. Takšna ocenitev mora pripeljati do ugotovitve, ali ima določeni otrok res posebne potrebe in kakšne te potrebe so¹⁴.

Bistveno se sistem vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami v Združenih državah Amerike od večine sistemov v Evropske unije razlikuje predvsem v tem, da za razliko od evropskih sistemov ne predvideva različnih programov, v katere je lahko otrok usmerjen, pač pa so lahko z individualnim učnim načrtom določene oblike in metode vzgoje in izobraževanja za posameznika, cilji napredovanja, posebna podpora, ki jo je treba zagotoviti, ter obseg časa, ko naj otrok sodeluje v rednih programih.

Od vseh učencev s posebnimi potrebami, ki so prejeli posebno podporo pri vzgoji in izobraževanju, je bilo tako v Združenih državah v šolskem letu 1998/99 približno 46 % otrok s posebnimi potrebami vsaj 80 % časa vključenih v redne oddelke, približno 30 % otrok s posebnimi potrebami je bilo v redne oddelke vključenih od 40 do 79 % časa, približno 20 % otrok s posebnimi potrebami je bilo vključenih v posebne oddelke znotraj rednih šol, približno 3 % otrok s posebnimi potrebami je vključenih v posebne šole, približno 1 % otrok s posebnimi potrebami pa je vključenih v posebne zavode ali bolnišnične šole¹⁵.

Glede na celotno populacijo učencev je bilo v šolskem letu 1998/99 tako približno 0,55 % vseh učencev vključenih v ločene institucije vzgoje in izobraževanja, če pa upoštevamo še otroke, ki so bili vključeni v posebne oddelke

¹⁴ Povzeto po: Sec. 1412. – State eligibility, Zakon o vzgoji in izobraževanju oseb s posebnimi potrebami – *Individuals with Disabilities Education Act*. 20 U.S.C. 1400 et seq. <http://www4.law.cornell.edu/uscode/20/ch33.html> ter Sec. 300.121 – Free appropriate public education in Sec. 300.130 Least restrictive environment. 34 CFR Parts 300 and 303. Assistance to States for the Education of Children With Disabilities and the Early Intervention Program for Infants and Toddlers With Disabilities; Final Regulations.

¹⁵ Vir: Table 53.–Percentage distribution of disabled persons 6 to 21 years old receiving education services for the disabled, by age group and educational environment: United States and outlying areas, 1998–99 and 1999–2000. Digest of educational statistics 2002.

rednih šol vsaj del časa, je bilo v ločene oblike vzgoje in izobraževanja vključenih približno 3,16 % vseh otrok.

Možnosti Evropske unije

S primerjavo smo pokazali, kako na široki nacionalni ravni vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami urejajo v Združenih državah Amerike in kako ju urejajo posamezne države v Evropi in da tudi Evropska unija na deklarativni ravni vendarle priporoča svojim članicam vključevanje otrok s posebnimi potrebami v redne oblike vzgoje in izobraževanja.

Naša ocena je, da lahko Evropska unija na področju urejanja vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami mogoče rešitve opredeljuje na treh ravneh:

- a) Prva možnost je, da Evropska unija razen splošnih priporočil svojim članicam ne sprejme nobenih obvezujočih določil, ki bi določala vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami na celotnem njenem območju. Takšna rešitev bi vse pristojnosti v zvezi s to problematiko torej prepuščala posameznim državam, hkrati pa bi omogočala posameznim državam, da lahko do tega vprašanja uveljavljajo tudi politiko, ki ne bi bila v skladu z načeli svobodne izbire in demokratičnosti pluralne družbe oz. v skladu z želenimi smernicami Evropske unije.
- b) Druga možnost Evropske unije je, da na podlagi trendov, ki se kažejo, in na podlagi konsenza držav članic sprejme oz. določi smernice, ki so dovolj natančne, da omogočajo osredotočanje na bolj demokratične rešitve za vse udeležene v vzgoji in izobraževanju, in hkrati tudi dovolj ohlapne, da omogočajo vsem državam v Evropski uniji, da se predlaganim smernicam prilagodijo brez večjih posegov v svojo zakonodajo. Trendi v Evropi kakor tudi v svetu kažejo v smer vključevanja večjega dela otrok s posebnimi potrebami v redne oblike vzgoje in izobraževanja. Pri tem številke pokažejo, da skoraj povsod ostaja določen delež populacije otrok s posebnimi potrebami, ki se vključuje v ločene oblike, ne glede na zakonodajne ali politične rešitve in ne glede na družbeni odnos do tega vprašanja. Vsekakor pa se vključevanje otrok s posebnimi potrebami vse bolj uresničuje na podlagi procesnega usmerjanja neodvisnega odgovornega organa v širši nabor programov ob oblikovanju individualnega učnega načrta. Smernice bi torej lahko narekovale vse omenjene trende, ne da bi podrobno določale proces usmerjanja ali programe in bi s tem omogočale ohranjanje nacionalnih značilnosti sistemov vzgoje in izobraževanja posameznih držav. Ta rešitev se kaže kot najrealnejša in najbolj izvedljiva.
- c) In navsezadnje je mogoče, da Evropska unija podrobneje določi ne le smernice, temveč celotno temeljno zakonodajo na področju otrok s posebnimi potrebami, torej tudi mogoče programe, načine vključevanja in tako pač omogoči znotraj nje same primerljive sisteme vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami.

Ne glede na raven, na kateri se bo v Evropski uniji določila politika vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, in ne glede na posamezne sprejete rešitve je sistem Združenih držav Amerike dokaz, da lahko urejanje pristojnosti in splošnih določb na ravni celotne države vendarle pomeni prednost in na neki način prispeva k razvijanju družbenega sprejemanja oseb s posebnimi potrebami kot dejavnih subjektov socialnega življenja.

Sklep

Slovenija je kronološko gledano ena zadnjih držav, ki so spreminjale svoj nacionalni sistem vzgoje in izobraževanja, kakor tudi vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Postavila je nekaj modernih rešitev, ki so uspešne usmeritve pri usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, in na drugi strani tudi nekaj rešitev, ki se kažejo predvsem kot omejitve pri procesnem usmerjanju. Z obojim, tako z zgledi kot tudi z opozorili, lahko Slovenija dejavno prispeva k oblikovanju smiselnih predlogov za skupne rešitve.

Združene države Amerike so v nekaterih segmentih podobna skupnost suverenih držav, kakor se vse bolj oblikuje v Evropski uniji. Tudi ob spremljanju rešitev, ki so oblikovane v Združenih državah Amerike, se je pokazalo, da bo Evropa vendarle morala zavzeti stališče do oblikovanja politike vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Temelj, ki bo ponudil pravnoformalno možnost za zavzemanje in oblikovanje takih stališč in bo hkrati omogočal ohranjanje suverenosti posameznih držav na tem in drugih področjih, je soglasje o osnutku pogodbe o ustavi za Evropo. Brez pravnoformalnega temelja namreč vsakršna razprava ostaja le na načelni ravni in na oblikovanje norm na posameznih področjih (tudi na področju vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami) znotraj držav članic Evropska unija nima in ne more imeti neposrednega vpliva.

Literatura

- Digest of educational statistics 2002. Chapter 2. Elementary and secondary education http://nces.ed.gov/programs/digest/d02/list_tables2.asp#c2_1. Washington, DC: U. S. Department of Education, National Center for Education Statistics, – U.S. Government Printing Office.
- Izjava iz Salamance in okvir za ravnanje na področju vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami – The Salamanca statement and framework for action on special needs education (1994). Salamanca: UNESCO. http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF.
- Konvencija o otrokovih pravicah (1989). Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo št. 44/25 z dne 20. novembra 1989.
- No child left behind Act 2001. Public law 107–110–JAN. 8, 2002. 107th Congress <http://www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>.

- Novak, B. (2004). Skupen pouk vseh otrok v redni šoli – dolžnost ali prosta presoja države?. *Sodobna pedagogika*, 55, št. 4/2004, str. 102–123.
- Osnovne šole v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2004/2005 in na začetku šolskega leta 2005/2006 (2006). Statistične informacije, 21. 9. 2006, št. 166, <http://www.stat.si/doc/statinf/09-si-126-0602.pdf>.
- Pravilnik o organizaciji in načinu dela komisij za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami ter o kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami. Ur. l. RS, št. 54/2003.
- Pravilnik o postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami. Ur. l. RS, št. 54/2003.
- Resolucija Sveta skupaj s sestankom Ministrov za izobraževanje s Svetom iz dne 31. maja 1990 o integraciji otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v redni sistem vzgoje in izobraževanja – Resolution of the Council and the Ministers for Education meeting within the Council of 31 May 1990 concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education. Official Journal 90/C 162/02 of 3. 7. 1990, str. 2–3.
- Resolucija Sveta z dne 5. maja 2003 o enakih možnostih za učence, dijake in študente s posebnimi potrebami v vzgoji in izobraževanju – Council resolution of 5 May 2003 on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training. Official Journal C 134/04 of 7. 6. 2003, str. 6–7.
- Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with disabilities (1993). United Nations General Assembly, forty-eighth session, resolution 48/96, annex, of 20 December 1993. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>
- The information network on education in Europe – Eurybase. The information database on education systems in Europe. http://www.eurydice.org/Eurybase/frameset_eurybase.html. Brussels: Eurydice Ustava Republike Slovenije (1991) (Ur. l. RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006).
- Vršnik, T. (2003). Segregacija, integracija, inkluzija? Pravica do izbire!. *Sodobna pedagogika*, 54, št. 1/2003, str. 140–151.
- Vršnik Perše, T. (2005). Integracija otrok s posebnimi potrebami: analiza sprememb zakonodaje vzgoje in izobraževanja ter njeni učinki. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Ur. l. RS 12/1996, 115/2003. Zakon o osnovni šoli (ZOS). Ur. l. RS 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96, 59/2001.
- Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami. Ur. l. RS, št. 54/2000.
- Zakon o vzgoji in izobraževanju oseb s posebnimi potrebami – Individuals with Disabilities Education Act. (1997). 20 U.S.C. 1400 et seq. Chapter 33. <http://www4.law.cornell.edu/uscode /20/ch33.html>.
- Zakon o vzgoji in izobraževanju vseh hendikepiranih otrok – Education for All Handicapped Children Act of 1975. Public Law 94–142 (S. 6); Nov. 29, 1975 <http://asclepius.com/angel/special.html>.
- Zavodi, domovi in druge ustanove za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, Slovenija, 2004 (2004). Statistične informacije, 17. 10. 2005, št. 282, <http://www.stat.si/doc/statinf/09-SI-097-0501.pdf>.

VRŠNIK PERŠE Tina, Ph.D.

EU POLICY ON THE EDUCATION OF CHILDREN WITH SPECIAL NEEDS

Abstract: In recent decades there have been substantial changes concerning the education of children with special needs on different levels in Slovenia and worldwide. The article comparatively presents the legislative characteristics and some statistical data on the education of children with special needs in Slovenia, in some European countries (Denmark, Italy, Austria, Great Britain, Sweden, France, Slovakia) and in the USA. Within the European Union one can anticipate several models and levels of establishing the legislation concerning children with special needs. The purpose of this article is to present several possibilities and to simultaneously emphasise the benefits and weaknesses of the current Slovenian legislation system. Further, the goal was to indicate the reasonableness of determining some obligatory elements and directives concerning the education of children with special needs considering the specifics of the legislative systems of the member states.

Keywords: children with special needs, legislation, European Union.