REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:15:47, 03.12.2021
Referenčna številka:0070-18/2021/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

Državni zbor
Poslanke in poslanci

Šubičeva 4
1102 Ljubljana
E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-18/2021/1
Datum: 3. 12. 2021

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (EPA 2297 – VIII)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo[1] (v nadaljevanju: ZVarD) v zvezi s predlogom Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (EPA 2297 – VIII) v primeru sprejema **priporoča:**

da se v 5. členu uredi odrejanje ukrepa šolanja na daljavo in druge ukrepe za prilagojeno organizacijo izobraževalnega dela v vzgoji in izobraževanju tako, da bo zagotovljen ustrezen materialnopravni zakonski okvir za urejanje s podzakonskimi akti. To naj se skladno z načelom sorazmernosti zagotovi tako, da:
- se določneje opredeli ustavno dopustne cilje teh ukrepov;
- jasno poudari, da je odrejanje teh ukrepov dopustno le, če je to nujno potrebno za doseganje teh ciljev;
- se razčleni vsa bistvena merila in pogoje za odrejanje šolanja na daljavo glede na opredeljene cilje tako, da se doseže ravnovesje med pravicami vseh deležnikov v vzgojno-izobraževalnem procesu (otrok in dijakov, zaposlenih, staršev in skrbnikov) glede na osebne okoliščine posameznih otrok in dijakov, ter da se upošteva posebnosti oddelkov, programov in šol;
- se pri tem upošteva že znane posledice omejevanja vzgojno-izobraževalnih procesov v vzgojno-izobraževalnih zavodih in hkrati predvidi druge potrebne komplementarne ukrepe, ki upoštevajo položaj staršev in skrbnikov (npr. na delovnem mestu);
- se zagotovi začasnost in periodično preverjanje nujnosti teh ukrepov glede na zasledovane cilje;
- se pri odločanju o sprejemanju teh ukrepov zagotovi sodelovanje vseh ključnih strok in deležnikov.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[1] Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg). Dostopno na: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (gp.mizs@gov.si)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
- Ministrstvo za zdravje (gp.mz@gov.si)
- Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si)
- Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-18/2021/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-18/2021/1

1.

Zagovornik načela enakosti priporoča, da se v 5. členu uredi odrejanje ukrepa šolanja na daljavo in druge ukrepe za prilagojeno organizacijo izobraževalnega dela v vzgoji in izobraževanju tako, da bo zagotovljen ustrezen materialnopravni zakonski okvir za urejanje s podzakonskimi akti. To naj se skladno z načelom sorazmernosti zagotovi tako, da:
- se določneje opredeli ustavno dopustne cilje teh ukrepov;
- jasno poudari, da je odrejanje teh ukrepov dopustno le, če je to nujno potrebno za doseganje teh ciljev;
- se razčleni vsa bistvena merila in pogoje za odrejanje šolanja na daljavo glede na opredeljene cilje tako, da se doseže ravnovesje med pravicami vseh deležnikov v vzgojno-izobraževalnem procesu (otrok in dijakov, zaposlenih, staršev in skrbnikov) glede na osebne okoliščine posameznih otrok in dijakov, ter da se upošteva posebnosti oddelkov, programov in šol;
- se pri tem upošteva že znane posledice omejevanja vzgojno-izobraževalnih procesov v vzgojno-izobraževalnih zavodih in hkrati predvidi druge potrebne komplementarne ukrepe, ki upoštevajo položaj staršev in skrbnikov (npr. na delovnem mestu);
- se zagotovi začasnost in periodično preverjanje nujnosti teh ukrepov glede na zasledovane cilje;
- se pri odločanju o sprejemanju teh ukrepov zagotovi sodelovanje vseh ključnih strok in deležnikov.

V 5. členu predlog zakona spreminja 104. člen Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20,175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C, 112/21 – ZNUPZ in 167/21 – odl. US, v nadaljevanju: ZZUOP). Predlagana ureditev se po obrazložitvi predlagatelja odziva na odločbo Ustavnega sodišča, ki je v zadevi št. U-I-8/21 ugotovilo neskladnost sedaj veljavnega 104. člena ZZUOP. Zakonodajalec je na neustaven način prepustil določitev okoliščin, zaradi katerih se začne izvajati izobraževanje na daljavo, izvršilni veji oblasti, to je ministru, pristojnemu za izobraževanje. Glede na pomen teh določb bi jih veljalo v uvodno obrazložitev zakona navesti kot ključne normativne rešitve.

Ustavno sodišče opozarja na potreben zakonski okvir za takšno pooblastilo ministru, tj. zadosti natančno zakonsko urejanje okoliščin, ki narekujejo možne omejitve pouka v šolah in vrtcih. Ta okvir mora vsebinsko upoštevati pomen zavarovanih pravic in pravnih vrednot, v katere se s takimi ukrepi posega (načelo sorazmernosti) in med njimi doseči pošteno ravnovesje. Tudi če ne bi šlo za posege v take pravice, Ustava RS v 15. členu določa, da je treba način pravice do pridobitve izobrazbe in do izobraževanja urediti z zakonom, saj se šolanja na daljavo glede na naravo pravice ne da uresničevati neposredno na podlagi ustave.

Zagovornik je opravil oceno diskriminatornosti[2] predpisov, na podlagi katerih so se učenci in dijaki zaradi epidemije v letu 2020 in 2021 kar 47 tednov šolali na daljavo, saj so bile šole tedaj v celoti zaprte. Ocenil je, da je zaprtje šol otroke in mladostnike postavilo v slabši položaj na podlagi njihove starosti v primerjavi z drugimi skupinami prebivalstva na področju dostopa do ustavne pravice do izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave RS. Ocenil je tudi, da je imelo zaprtje šol negativne posledice še posebej za ranljive skupine otrok in mladostnikov. Ukrepi so v primerjavi z drugimi prebivalci nesorazmerno prizadeli tudi starše in skrbnike šolajočih se otrok, ki so morali prevzeti skrb za izvajanje šolanja na daljavo, zlasti ženske. Zagovornik je zato vladi in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) dal priporočilo[3], naj se v bodoče vzdržita dolgotrajnega zapiranja šol za vse in še pred tem uporabita vse razpoložljive milejše ukrepe.

[2] Ocena diskriminatornosti predpisov, na podlagi katerih je bilo prepovedano zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19 št. 050-15/2021/56 z dne 19. 10. 2021. Dostopno na https://www.zagovornik.si/ocene-diskriminatornosti
[3] Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede izvajanja izobraževanja zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19 št. 050-15/2021/57 z dne 19. 10. 2021. Prav tam.

Najprej je treba opozoriti na **predmet urejanja**. Smiselno bi bilo urediti **vse daljnosežnejše modalitete omejevanja šolanja otrok v šolah**, **torej ne le šolanja na daljavo**, ampak tudi druge ukrepe prilagojene organizacije izobraževalnega dela (npr. turnusni pouk, modalitete znane kot modeli A, B, C). Predlog v 2. točki prvega odstavka novega 104. člena ZZUOP navaja izmenski pouk, sledijo tri pikice, druge možne modalitete niso navedene. Na podlagi tega je mogoče sklepati, da predlog zakona omogoča odrejanje šolanja v turnusih oziroma z delno prisotnostjo v šoli, delno pa šolanje na daljavo tudi odločitvam posameznih vodij šol oziroma vzgojno-izobraževalnih zavodov.

Predlog zakona kot cilj ukrepa odrejanja šolanja na daljavo zasleduje **potrebo po omilitvi in odpravi posledic COVID-19. Ta cilj je opredeljen presplošno in ga je zato treba konkretizirati** z navedbo konkretnejših ciljev, kot so lahko:

- **zmanjševanje širjenja okužb** (kadar so šole lahko problematično okolje)**,**
- **preprečevanje ogrožanja zdravja in življenja ljudi** (tako otrok kot zaposlenih) ter
- **ohranjanje sposobnosti obvladovanja bolnišnične oskrbe najtežje bolnih** (npr. kritična prezasedenost kapacitet intenzivnih oddelkov).

Če predlagatelj te ukrepe prilagoditve šolanja sedaj parcialno ureja le za primer epidemije (ne v smislu razglašenega stanja epidemije, ampak epidemije kot dejstva) oziroma krize zaradi covida-19, je treba upoštevati in pri zakonskem urejanju dovolj jasno nasloviti tveganja, povezana s to boleznijo.

Poleg tega je treba v zakonu jasno poudariti, da so **taki ukrepi dopustni le, če so nujno potrebni**, ne le potrebni, kot to sedaj določa zakonsko besedilo, **za doseganje teh ciljev oziroma skladni z načelom sorazmernosti**. Jasno mora biti, da niso dopustni tedaj, ko so na voljo **milejši ukrepi, ki primerno oziroma v zadostni meri dosežejo svoje cilje.** Navedba iz tretje alineje prvega odstavka 104. člena ZZUOP predstavlja parcialen poskus ureditve, ukrep narekuje šolanje na daljavo v določenem vzgojno-izobraževalnem zavodu, ko »na drugačen ni mogoče zagotoviti varnega izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela«. V tem smislu bi bilo zaradi jasnosti in določnosti pri urejanju s predpisi gotovo smiselno že z zakonom opredeliti **stopnjevitost in vsebino možnih ukrepov**.

Zgoraj omenjena odločba U-I-8/21 in druge odločbe Ustavnega sodišča opozarjajo na pomen spoštovanja načela zakonitosti iz 120. člena Ustave RS pri sprejemanju ukrepov za obvladovanju epidemije covida-19. Odločba U-I-8/21 zapoveduje podrobnejšo zakonsko ureditev pogojev za šolanje na daljavo.

Vendar je treba v predlogu zakona opredeliti tudi **manjkajoča zakonska merila za odločitev o splošni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja,** kar je kot razlog za odreditev šolanja na daljavo navedeno v prvi točki prvega odstavka novega 104. člena ZZUOP. Zaprtje sicer lahko odredijo drugi organi izvršilne veje oblasti na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB). Ključno je, da se z zakonom (bodisi s specialnim, ki se nanaša le na epidemijo covida 19 bodisi z drugim splošnim, npr. z ustrezno spremembo ZNB) jasno opredeli, da je splošno zapiraje vzgojno-izobraževalnih zavodov (tudi v epidemiji covida-19, a ne le v njej) lahko **le najskrajnejši ukrep** in da so dovolj jasno določeni vsi pogoji za tak daljnosežen ukrep. Predlog zakona pa ureja le okvir za ministrov ukrep za šolanje na daljavo, ki se zgolj sklicuje na samo zaprtje in pomeni le urejanje posledic oziroma vsebinsko izpeljavo ukrepa zaprtja vzgojno-izobraževalnih zavodov. Oba ukrepa izvršilne veje oblasti - šolanje na daljavo in pred tem zaprtje vzgojno-izobraževalnih zavodov - morata biti urejena dovolj jasno, da je zagotovljena predvidljivost in da se zadosti zahtevam iz 120. člena Ustave RS.

Natančno je treba torej opredeliti tudi **merila za to, katerih programov vrtcev**, **posameznih šol** (npr. tistih s prilagojenim programom, tiste ki so združene z internati) **ali oddelkov šol** (npr. prednostno varstvo najmlajših v prvi triadi osnovne šole, tistih učencev in dijakov, ki so v kritičnih letnikih, kot je pred zaključnimi izpiti oziroma maturo) **praviloma ni dopustno zapirati,** ali **je šolanje na daljavo v teh primerih dopustno le pod še strožjimi pogoji kot to velja za druge primere**.

Zaradi zagotavljanja sorazmernosti ukrepov je treba upoštevati tudi **druge potrebne kompenzacijske ukrepe za omilitev pričakovanih posledic sprejetega ukrepa šolanja na daljavo tako v izobraževalnem procesu, kot zunaj tega**.
Na primer za:

- **blaženje stisk in zagotovitev učinkovitosti šolskega procesa pri učencih** (npr. zagotovitev tehničnih pogojev za šolanje na daljavo kot pravica učenca, posebni ukrepi za zagotavljanja podpore - npr. otrokom s posebnimi potrebami, otrokom v slabem gmotnem položaju, tam, kjer starši zaradi neznanja jezika ali drugih okoliščin ne morejo nuditi podpore),
- **blaženje stisk in upoštevanje okoliščin na strani njihovih staršev in skrbnikov** (npr. da so v primeru, ko je šolanje na daljavo odrejeno za mlajše učence in ni varstva za vrtčevske otroke za starše in skrbnike hkrati zagotovljene odsotnosti z dela zaradi višje sile z nadomestilom plače oziroma dohodka, da se upošteva položaj enostarševske družine, zmožnosti staršev za aktivno podporo pri učenju, da se zagotovi posebno obravnavo z zagotovitvijo vzgoje in izobraževanja otrok staršev, ki delajo v kritični infrastrukturi, kot je zdravstvo, izven doma).

Zagovornik priporoča tudi opredelitev **meril za presojo začasnosti ukrepov** v smislu časovne omejitve in rednega preverjanja nujnosti vseh ukrepov, kar predlog zakona predpisuje le za ukrepe po 2. točki prvega odstavka novega 104. člena ZZUOP predstojniku vzgojno-izobraževalnega zavoda, ne pa tudi za odredbe ministra, pristojnega za izobraževanje.

Zagotoviti je treba, **da se ukrepi na podlagi dosedanjih skoraj dveletnih izkušenj in spoznanj sprejemajo ob aktivnem sodelovanju epidemiološke, pedagoške, psihološke, pedopsihiatrične, sociološke in sorodnih strok, predstavnikov vzgojno-izobraževalnih zavodov in vzgojno-varstvenih zavodov, staršev in skrbnikov otrok in, kjer je to primerno, tudi otrok in dijakov.** To lahko z zagotavljanjem strokovnosti, transparentnosti in demokratičnosti odločilno vpliva ne le na kakovost, ampak tudi na legitimnost in učinkovitost sprejetih ukrepov.

Glede na to, da gre pri odrejanju izobraževanja na daljavo za daljnosežen ukrep, ki posega ne le v način uživanja pravic otrok ter njihovih staršev in skrbnikov, ampak potencialno tudi v vsebino njihovih pravic, velja opredeliti možnosti **učinkovitega pravnega sredstva, prilagojenega naravi spora.** Treba bi bilo upoštevati oz. urediti:

- položaj upravičencev za sprožitev spora,
- pravno sredstvo (npr. pritožba, tožba, zahteva, predlog),
- rok za vložitev pravnega sredstva, razloge, iz katerih ga je mogoče vložiti,
- pravila o trditvenem in dokaznem bremenu,
- merila presoje,
- pristojno sodišče in
- pooblastila sodišča pri odločanju.

Pri tem je treba upoštevati tudi potrebo po zelo hitri rešitvi spora. Ustavnopravna presoja vsebine odloka ministra je očitno lahko premalo ažurna, prav tako je vprašljivo, ali je navaden upravni spor v takšni situaciji lahko učinkovit, saj se ukrepi praviloma nanašajo na večje število oseb hkrati. Za presojo vseh takšnih aktov sicer načeloma lahko zadošča že pristojnost rednih sodišč. Ta so vezana le na ustavo, zavezujoče določbe mednarodnega prava in zakone. Torej niso vezana na vsebino podzakonskih aktov, kadar presodijo, da so ti v neskladju z zakonom ali ustavo. V takšnem primeru so sodišča dolžna take določbe v konkretnem primeru prezreti (exceptio illegalis) in o sporu razsoditi neposredno na podlagi zakonov.