REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

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:17:19, 15.06.2021
Referenčna številka:0070-13/2021/1

Ministrstvo za delo, družino,
socialne zadeve in enake možnosti
Štukljeva cesta 44
1000 Ljubljana

E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 0070-13/2021/1
Datum: 15. 6. 2021

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je preučil predlog Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, EVA 2021-2611-0046 (v nadaljevanju: novela ZSDP-1) z vidika pristojnosti iz 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), specifično z vidika položaja pripadnikov romske skupnosti.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da ob sodelovanju z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, drugimi pristojnimi institucijami ter pedagoško stroko in romsko skupnostjo:

1. **analizira raznolikost vzrokov za neopravičene izostanke romskih učencev, njihovega zgodnjega osipništva in nenadaljevanja šolanja v srednješolskih programih, pri čemer naj se poleg spodbujevalne vloge staršev romskih otrok osredotoči tudi na vlogo šole in podpornih institucij, odnosa šolske, dijaške in lokalne skupnosti do romskih otrok in (neustreznih) bivanjskih pogojev romskih otrok;**
2. **analizira in identificira, kateri od že izvedenih projektov in programov so bili uspešni pri doseganju zastavljenih ciljev in so imeli znatni učinek v smislu spodbujanja romskih otrok za doseganje višje stopnje izobrazbe, in jih v primeru uspešnosti podpre tako, da bodo njihovih učinkov deležni vsi romski učenci in dijaki;**
3. **upoštevajoč izsledke analiz iz 1. in 2. točke Zagovornikovega priporočila opravi natančno oceno nujnosti in primernosti ukrepov, predlaganih v 1. in 2. členu predloga novele ZDSP-1, in v primeru pozitivne ocene to vključi v obrazložitev k navedenima členoma.**
4. **upoštevajoč izsledke analiz iz 1. in 2. točke Zagovornikovega priporočila ter pregleda mednarodnih dobrih praks – ob upoštevanju posebnega položaja Romov kot ustavno zaščitene kategorije – pripravi načrt ciljanih spodbujevalnih posebnih ukrepov v smislu 17. člena ZVarD za spodbujanje romskih otrok k doseganju osnovnošolske in višjih stopenj izobrazbe.**

Zagovornik naproša MDDSZ, da se do tega priporočila pisno opredeli v roku 15 dni od prejema.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
– naslovniku (e-pošta)
– zbirka dok. gradiva

V vednost:
– Urad RS za narodnosti (gp.un@gov.si)
– Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)

Priloga:
– Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-13/2021/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-13/2021/1

1. in 2.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da ob sodelovanju z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, drugimi pristojnimi institucijami ter pedagoško stroko in romsko skupnostjo analizira raznolikost vzrokov za neopravičene izostanke romskih učencev, njihovega zgodnjega osipništva in nenadaljevanja šolanja v srednješolskih programih, pri čemer naj se poleg spodbujevalne vloge staršev romskih otrok osredotoči tudi na vlogo šole in podpornih institucij, odnosa šolske, dijaške in lokalne skupnosti do romskih otrok in (neustreznih) bivanjskih pogojev romskih otrok.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da ob sodelovanju z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, drugimi pristojnimi institucijami ter pedagoško stroko in romsko skupnostjo analizira in identificira, kateri od že izvedenih projektov in programov so bili uspešni pri doseganju zastavljenih ciljev in so imeli znatni učinek v smislu spodbujanja romskih otrok za doseganje višje stopnje izobrazbe, in jih v primeru uspešnosti podpre tako, da bodo njihovih učinkov deležni vsi romski učenci in dijaki.

Iz sklepa Vlade Republike Slovenije, ki je 23. 12. 2020 na svoji 46. redni seji sprejela Predlog dodatnih ukrepov k Nacionalnemu programu ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021[1] (NPUR) izhaja, da predlog sprememb ZSDP-1 predstavlja **ciljane ukrepe, prvenstveno namenjene situaciji na področju izobraževanja pripadnikov romske skupnosti**. Predlog dodatnih ukrepov k NPUR 2017-2021 je v okviru opravljenega dela v obdobju od avgusta do decembra 2020 pripravila Delovna skupina za obravnavo romske problematike, ki je predlagala enake rešitve, kot so vsebovane v predlogu novele ZSDP-1.

V predlogu dodatnih ukrepov k NPUR 2017–2021 je za področju vzgoje in izobraževanja zapisano:

»V poglavju *3.3.1.1 UKREPI NA PODROČJU VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA* se dodata nov cilj in ukrep:

- cilj: Zmanjševanje problematike neobiskovanja pouka;
- ukrep: Izplačevanje otroškega dodatka v naravi v primeru neobiskovanja pouka.

Enemu od staršev se otroški dodatek za otroka izplačuje v naravi tri mesece, če Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport po uradni dolžnosti obvesti pristojni center za socialno delo o uvedbi prekrškovnega postopka zoper starše učenca, ki iz neopravičljivih razlogov ne obiskuje pouka ali drugih dejavnosti v okviru obveznega programa osnovne šole.

Posamezni znesek otroškega dodatka pa se zniža za 33 odstotkov, kadar otrok po zaključku osnovnošolskega izobraževanja ne nadaljuje z izobraževanjem v srednješolskih programih, s katerimi pridobi višjo raven izobrazbe ali pa višjo raven kvalifikacije po postopkih pridobivanja kvalifikacije, opredeljenih v zakonih, ki urejata poklicne kvalifikacije.«

Pri Zagovorniku smo bili seznanjeni z več izzivi, s katerimi se soočajo pripadniki romske skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja, zato smo na Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport (v nadaljevanju: Inšpektorat) konec septembra 2020 naslovili poizvedbo o obravnavanih postopkih v primerih, ko otroci ne obiskujejo pouka in drugih dejavnosti v okviru obveznega programa osnovne šole iz neopravičljivih razlogov. V odgovoru je Inšpektorat opozoril, da Jugovzhodna Slovenija in posavska regija predstavljata 89 odstotkov vseh obravnavanih primerov prekrškovnih postopkov (večinoma gre za prekrškovne zadeve zaradi neobiskovanja pouka šoloobveznih otrok zaradi neopravičljivih razlogov).

Inšpektorat sicer ne beleži narodnosti oseb, ki sodelujejo v postopkih, vendar iz poročil šol, svetovalnih služb in pristojnih centrov za socialno delo sklepajo, da **gre v prekrškovnih postopkih zaradi**

[1] Na 46. redni seje Vlade Republike Slovenije. Dostopno na: http://vrs-3.vlada.si/imis/imisnet.nsf/0/1BEDA6B7941CC509C12586CC002B82CE/$FILE/t1550497.PDF?OpenElement

neobiskovanja pouka šoloobveznih otrok zaradi neopravičljivih razlogov večinoma za pripadnike romske skupnosti. O tem Inšpektorat poroča tudi v letnih poročilih.[2]

Ob upoštevanju namena zakonodajnega predloga razkleniti socialno in družinsko politiko velja opozoriti, da **Romi predstavljajo eno najbolj marginaliziranih in diskriminiranih skupin**.[3] Nekatere romske družine, še posebej tiste, ki živijo v Jugovzhodni Sloveniji in Posavski regiji, in bi jih predlagani ukrepi najbolj prizadeli, živijo v izjemni revščini. Za mnoge v praksi otroški dodatek pomeni tudi prihodek za preživljanje cele družine. Znižanje otroškega dodatka za tretjino bi pomenilo veliko **dodatno poslabšanje materialnega položaja družin in okoliščin, v katerih živijo ti otroci**.

Stališče, da so Romi posebno prikrajšana in ranljiva etnična manjšina in zato **potrebujejo posebno zaščito**, ki sega tudi na področje vzgoje in izobraževanja, je zavzelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Države so dolžne **upoštevati njihove posebne potrebe pri oblikovanju zaščitnih ukrepov za zagotavljanje pravice do izobrazbe**. Države imajo tudi pozitivno dolžnost sprejemati pregledne, razumne, sorazmerne, pozitivne in učinkovite ukrepe na podlagi jasno določenih meril. Odsotnost namenov, ki bi imeli cilj diskriminirati, pa ni opravičilo za sprejemanje ukrepov, ki imajo tak učinek.[4]

*

Študije kažejo, da so lahko **vzroki osipništva učencev in dijakov raznoliki in jih ni mogoče zreducirati zgolj na pomanjkanje podpore družine pri uresničevanju pravice otroka do izobraževanja**. Agencija EU za temeljne pravice (FRA) je v svojem poročilu o raziskavi o položaju Romov v izobraževanju[5] navedla, da poglobljena romunska raziskava, ki razkriva tudi stanje v drugih evropskih državah, kot razloge za neopravičene izostanke romskih učencev, njihovega zgodnjega osipništva in nenadaljevanja šolanja v srednješolskih programih navaja **kombinacijo institucionalnih in strukturnih dejavnikov**. Ti vključujejo slabo infrastrukturo v romskih naseljih in pomanjkanje opreme, geografsko oddaljenost od šol in pomanjkanje razpoložljivega javnega prevoza, splošne težave, ki nesorazmerno vplivajo na marginalizirano podeželje in področja, kjer prebiva veliko Romov. Poleg navedenih institucionalnih vzrokov so pomembne tudi jezikovne in komunikacijske težave, nizka samozavest romskih učencev v šolah, zgodnje poroke in porodi, ali nujnost prispevanja k dohodku gospodinjstva, kar vse ovira romske otroke in mladostnike pri rednem obiskovanju šole. Ti razlogi se pogosto poslabšajo zaradi učnih stilov ali učnih načrtov, ki niso usklajeni z izkušnjami, ki jih imajo romski otroci, ločevanjem romskih otrok, zaradi predsodkov učiteljev ali nizke motivacije za učenje, ter so povezani z revščino, neznanjem jezika ali zasmehovanjem s strani sošolcev.

V skladu z NPUR 2071-2020 naj bi se prenovila **Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji**. Na podlagi dosedanjih izkušenj in analiz bi bile v strategijo vključene rešitve in ukrepi, ki bi omogočili uspešnejše vključevanje romskih otrok v sistem vzgoje in izobraževanja, od vrtcev do univerzitetnega in podiplomskega izobraževanja. Po javno dostopnih informacijah tovrstna prenova strategije še ni bila izvedena oziroma še ni bila javno predstavljena.

Prav tako po javno dostopnih informacijah še **ni bila opravljena celovita analiza raznolikih razlogov** za neopravičene izostanke romskih učencev, njihovega zgodnjega osipništva in nenadaljevanja šolanja v srednješolskih programih. V Sloveniji zato tudi ni celovitega sistemskega načrtovanja ukrepov, ki bi učinkovito odpravilo te strukturno pogojene vzroke za nizko stopnjo vključenosti romskih otrok in mladostnikov v izobraževanje.

Slovenijo na raznolikost razlogov za slab učni uspeh romskih učencev in izogibanju sodelovanja pri pouku opozarjajo nekateri mednarodni nadzorni mehanizmi na področju varstva človekovih pravic.

---

[2] Letno poročilo inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport za leto 2019, str. 33 – 35.Dostopno na: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSSS/POROCILA/Letno-porocilo-IRSSS_2019.pdf

[3] To v svojem nedavnem poročilu o izvajanju t.i. Direktive EU o rasi ugotavlja tudi Evropska komisija. Glej Poročilo Evropske komisije o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (direktiva o rasni enakosti) in Direktive Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (direktiva o enakosti pri zaposlovanju), dostopno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0139&from=SL

[4] Evropsko sodišče za človekove pravice, Priročnik za uporabo 2. člena 1. Protokola h Konvenciji o človekovih pravicah – pravica do izobrazbe, Dostopno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf

[5] Poročilo dostopno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-roma-survey-dif-education-1_en.pdf

Skladno s Poročilom komisarja za človekove pravice Nilsa Muižnieksa[6] le 50 odstotkov romskih otrok zaključi osnovno šolo v Sloveniji, na Dolenjskem pa le pet odstotkov. Po pridobljenih podatkih so **najpogostejši razlogi za to diskriminacija romskih otrok v šolah, nizko vrednotenje izobrazbe kot take, slabe bivalne razmere**, ki ne omogočajo, da bi bila šola prioriteta, zgodnje poroke in nosečnosti ter razširjena kriminaliteta med najstniki, katere povod so odrasli.[7]

Posebni poročevalec OZN za vprašanja manjšin je v svojem poročilu[8] izpostavil tudi problematiko Romov v Sloveniji na področju izobraževanja in vključevanja romskih otrok v šolski sistem. Opozoril je, da imajo diskriminatorne prepovedi dostopa do pitne vode, sanitarnih storitev in socialnih storitev izjemne negativne posledice na splošno in konkretno na področjih, kot sta izobraževanje in zaposlovanje.[9] Takšno stanje ima negativen vpliv na romske otroke, ki obiskujejo oziroma bi morali obiskovati šolo, s posledičnimi učinki na področju socialne izključenosti, nepismenosti, pomanjkanja spretnosti in kvalifikacij.[10] Pomanjkanje vode spodkopava sposobnost vzdrževanja osnovne higiene, pri čemer je to eden izmed ključnih dejavnikov, ki prispevajo k diskriminaciji romskih otrok, saj se zaradi tega izogibajo obiskovanju šole.[11]

Pripravljene so bile nekatere **delne analize in evalvacije posameznih spodbujevalnih ukrepov**, ki imajo vpliv tudi na vključenost romskih otrok v vzgojno-izobraževalni proces. NPUR 2017–2021[12] med drugim ugotavlja, da se je **delo romskih pomočnikov v šolah in vrtcih izkazalo za zelo učinkovito pri vključevanju Romov v vzgojo in izobraževanje** ter da so evalvacije dosedanjih projektov pokazale, da so romski pomočniki pomemben most med šolo ali vrtcem in romskimi družinami. Navedeno je še, da se je osip zaradi aktivnosti romskih pomočnikov zmanjšal, da se je povečalo zaupanje romskih staršev in da se bo predlagala tudi sistemska umestitev romskega pomočnika (novo delovno mesto) v okviru plačnega sistema javnih uslužbencev.

MIZŠ v 7. poročilu Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji[13] ocenjuje, da so **z romskimi pomočniki zelo pozitivne izkušnje**, saj ne le nudijo učno pomoč, pač pa so tudi pomembna vez med vrtcem oziroma šolo in starši. Krepijo zaupanje romskih staršev v vzgojno-izobraževalni proces. Glede na namero sistemskega ukrepa uvajanja romskih pomočnikov v šole z romskimi učenci s šolskim letom 2021/2022, bi bilo smiselno v določenem časovnem obdobju (kvantitativno) **preveriti učinek tega ukrepa na stopnjo obiskovanja romskih otrok osnovne šole in nadaljnjega izobraževanja v srednješolskih programih.** Če bi se ta ukrep izkazal za neučinkovitega, ker ne bi dosegal zastavljenih ciljev, bi sledil premislek o drugačnih oz. dodatnih spodbujevalnih ukrepih. Kot zadnja možnost pa bi sledil premislek o morebitnih kaznovalnih ukrepih.

[6] Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Slovenia from 20 to 23 March 2017 z dne 11. 7. 2017, dostopno na https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-slovenia-from-20-to-23-march-2017-by-nils-muizn/1680730405
[7] Ibid. točka 83, str.20
[8] Report of the Special Rapporteur on minority issues on his mission to the Republic of Slovenia on his visit to Slovenia z dne 08.01.2019, dostopno na: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/60/pdf/G1900260.pdf?OpenElement
[9] Ibid. Točka 38, str.9
[10] Ibid. Točka 36, str. 9
[11] Ibid. Točka 40, str. 10
[12] Dostopno na: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UN/Dokumenti-Romi/65d892da3a/NPUR_2017_2021.pdf; gl. str. 13-14
[13] Dostopno na: http://vrs-3.vlada.si/MANDAT20/vladnagradiva.nsf/GLA_PRE_KAT?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=09501%20-%202020%20/%20000009

3.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v sodelovanju z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, drugimi pristojnimi institucijami ter pedagoško stroko in romsko skupnostjo in upoštevajoč izsledke analiz iz 1. in 2. točke Zagovornikovega priporočila ter 14. člen ZVarD opravi natančno oceno presoje učinkov na enakost, vključno z primernostjo in nujno potrebnostjo ukrepov, predlaganih v 1. in 2. členu predloga novele ZSDP-1, in v primeru pozitivne ocene to analizo vključi v obrazložitev novele ZSDP-1.

Iz predloga novele ZSDP-1 ni razvidno, da bi bila ob pripravi predloga zakona opravljena celovita analiza posledic, ki jih imajo morebitne obstoječe pomanjkljivosti v sferi, ki jo ureja. Prav tako iz predloga ni razvidno, da bi bila opravljena analiza predvidljivih učinkov zakona na družbene skupine (npr. pripadniki etničnih manjšin, ki ne znajo dobro slovenskega jezika, v skrajno revščino odrinjenih skupin ljudi, ljudi, ki zaradi svojih sposobnosti zmorejo pridobiti le osnovnošolsko formalno stopnjo izobrazbo) oz. na njihove pravice, denimo pravico do socialne varnosti, do najvišje dosegljive ravni zdravja, na delovno aktivnost, oskrbo in vključenost ter na pravico do izobraževanja, ki zajema tudi neformalne oblike izobraževanja. Takšna analiza učinkov, t.i. **presoja učinka na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo** (ang. *equality impact assesment*), predstavlja obvezo pripravljavcev zakonodajnih predlogov, ki izhaja iz 14. člena ZVarD. To pomeni, da je treba opraviti presojo učinkov zakonodajnih predlogov na posamezne družbene skupine z določeno osebno okoliščino, zaradi katere je diskriminacija prepovedana.[14] To velja tako glede izrecno želenih kot tudi morebitnih nenameravanih (nehotenih) učinkov predlogov zakonov. Tovrstna ocena učinkov se izvaja z namenom, da zakoni ne bi imeli diskriminatornih učinkov in da ne bi poslabševali položajev ranljivih skupin ljudi.

*

Z otroškim dodatkom se staršem zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka.

Iz obrazložitve novele ZSDP-1 izhaja, da se v 2. členu predlaga **avtomatiziran vzvod za obvezno spreminjanje otroških dodatkov iz denarne oblike v materialno**. Doslej je bil tak vzvod na voljo, kadar je obstajala velika verjetnost, da družina posamezne denarne oblike družinskega prejemka ne bo namenila za namene, ki so s tem zakonom predvideni, in bo zato ogrožena socialno-ekonomska varnost otroka. V predlaganem primeru pa ni razbrati, da gre za take primere. Osnovnošolsko izobraževanje mora biti po Ustavi RS zagotovljeno brezplačno, za gmotno najšibkejše pa so na voljo ukrepi, ki skušajo ublažiti morebitne stroške s šolanjem (brezplačni prevozi, učbeniški sklad ipd.). Zato ni razvidno, kako je spremenjeni način izplačevanja otroškega dodatka povezan s predmetom urejanja (zagotavljanjem sredstev za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka), razen da skuša vplivati na ravnanje staršev, ki so se znašli v postopku suma storitve prekrška zaradi domnevnih kršitev osnovnošolske obveznosti.

Učinek ukrepa tako v prvi vrsti deluje omejevalno, potencialno pa tudi znižuje socialno varnost otrok. Pripravljavčevi razlogi za rešitve v 1. členu (4. odstavek) prav tako niso v očitni zvezi s predmetom urejanja. Temeljijo na domnevi, da se otroške dodatke mehanično in v skladu z otrokovo največjo koristjo porablja oziroma mora porabljati po enakih delih za vse tri namene za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka (vsak del tretjinsko). Takšne zakonske obveznosti ni, jasno je tudi ne vzpostavlja predlog zakona. Koriščenje otroškega dodatka je v praksi lahko odvisno od najrazličnejših življenjskih okoliščin in odločitev staršev in skladno z največjo koristjo otroka. Takšna usmeritev bi bila posebej težavna za tiste, ki so gmotno najšibkejši, ter tiste, ki morda sploh nimajo zmožnosti (npr. mišljenjskih, jezikovnih, voljnih), da bi nadaljevali šolanje na drugi stopnji in nimajo statusa učenca s posebnimi potrebami po Zakonu o osnovni šoli, ali pa so začasno onesposobljeni (npr. kronične bolezni, zdravljenja).

[14] Glej besedilo predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, obrazložitev k 14. členu. Dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297ccebbc0275efae74747a5

Šolanje po zaključeni osnovnošolski obveznosti (ki ne pomeni zaključene osnovne šole oz. pridobljene izobrazbe) ni obvezno. Zagotovljena je tudi svoboda izobraževanja, ki vključuje možnost izbirati med oblikami izobraževanja, tudi pravico pridobivati neformalno izobrazbo in druge veščine, ki so lahko vir preživetja (npr. šport, jeziki, glasba, tehnične spretnosti, morebitna želja dokončati osnovno šolanje), skladno s posameznikovimi željami in potenciali. Ni podatkov, ki bi potrjevali, da bi bili dosedanji prejemki otroških dodatkov za tiste mladostnike, ki po zaključeni ali nezaključeni osnovni šoli ne nadaljujejo s šolanjem na drugi stopnji (srednje šole), previsoki, ali da ti mladostniki sredstev morda ne potrebujejo za neformalno izobraževanje. V predlogu novele ZSDP-1 tudi ni jasno predstavljeno, da naj bi bili stroški staršev za preživljanje in vzgojo mladostnikov nižji kot tisti, ki jih imajo starši za preživljanje in vzgojo mlajših otrok.

Glede analize učinkov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo velja opozoriti na **razloge za nevarnost morebitno nehotene povzročene neposredne in posredne diskriminacije več različnih skupin ljudi**. Tudi zaradi pomanjkljivih analiz (tč. 1. in 2. Zagovornikovega priporočila) pa se o tem na tem mestu ni mogoče dokončno izreči.

Glede na ciljni namen pripravljavca, da se s predlogom novele uredi problematiko neobiskovanja osnovne šole s strani nekaterih romskih otrok, bi se lahko izkazalo, da se ukrep nanaša na oziroma je povezan z etničnim poreklom določene skupine ljudi, tj. Romov. Takšen, zanje manj ugoden, je tudi pričakovan učinek ukrepov, ki se nanašajo na eno samo, izrazito specifično obliko zanemarjanja starševskih dolžnosti. Predmet predloga novele ZSDP-1 se umešča na področje prava EU, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo zaradi etničnega porekla ljudi. V 3. členu Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (t.i. Direktiva EU o rasi) izrecno varuje vse ljudi pred diskriminacijo tudi na področju socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom ter socialnimi ugodnostmi (tč. e) in f) 3. člena). V teh primerih je zaradi prava EU prepovedana vsakršna neposredna diskriminacija (dokazovanje morebitnih razlogov za izjemo ni dopustno). Ravnanje, ki ustreza definiciji posredne diskriminacije, pa je dopustno zgolj izjemoma in pod pogoji strogega testa sorazmernosti, ki vključuje nujnost in neobhodno potrebnost ukrepov za doseganje cilja, ki tudi pretehta nad negativnimi posledicami ravnanja oziroma ukrepa. Pri tem ni bistveno, ali je zaradi predlogov pripravljavca otroški dodatek še naprej zamišljen kot primarno socialni korektiv (in s tem element pravice do socialne varnosti oz. da sodi vsaj v njen domet), ali pa gre za socialno oz. družinsko ugodnost (ki bi bila sicer v povsem prosti presoji zakonodajalca). Pri **presoji sorazmernosti** je treba upoštevati celovit kontekst urejanja, zlasti razpoložljivost drugih možnih, a milejših ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče doseči namene zakonodajalca. V ta kontekst sodi tudi vprašanje, ali so ukrepi upravičeni glede na stopnjo dokazanosti opustitev na strani staršev – npr. uvedba postopka o prekršku še ne pomeni, da je bila kršitev ugotovljena z gotovostjo, ter časovni kontekst ukrepov (varstvo zaupanja v pravo, odpira pa se tudi vprašanje morebitne retroaktivnosti).

4.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v sodelovanju z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, drugimi pristojnimi institucijami ter pedagoško stroko in romsko skupnostjo, upoštevajoč izsledke analiz iz 1. in 2. točke Zagovornikovega priporočila ter pregleda mednarodnih dobrih praks – ob upoštevanju posebnega položaja Romov kot ustavno zaščitene kategorije – pripravi načrt ciljanih spodbujevalnih posebnih ukrepov v smislu 17. člena ZVarD za spodbujanje romskih otrok k doseganju osnovnošolske in višjih stopenj izobrazbe.

Enakopravnost (tj. zagotovljena *formalnopravna* enakost) ne pomeni vedno tudi enakih možnosti za vse ljudi. Nekatere skupine oseb so zaradi določenih osebnih okoliščin v slabšem položaju kot druge, ne glede na to, da velja, da so pred zakonom vsi enaki, da imajo torej z zakoni zagotovljene enake pravice (enakopravnost). Skupine oseb, ki so v manj ugodnem položaju, zato potrebujejo dodatne spodbude (npr. več pravic, več ugodnosti), da bi bile v praksi lahko dejansko izenačene z drugimi s stališča, da bi imele enake možnosti na različnih področjih družbenega življenja. Te spodbude so v terminologiji Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) **posebni ukrepi**, ki predstavljajo posebne instrumente za zagotavljanje enakih možnosti tistim, ki so dejansko v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine.

17. člen ZVarD (»posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti«) navaja, da so **posebni ukrepi začasni** in so namenjeni zagotavljanju uresničevanja **»… pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na področjih družbenega življenja oseb«**. Drugi odstavek tega člena določa, da so ti posebni ukrepi lahko spodbujevalni ali pozitivni. **Spodbujevalni posebni ukrepi** pomenijo posebne ugodnosti ali omogočajo posebne spodbude za skupine v manj ugodnem položaju, medtem ko **pozitivni ukrepi**, ob enakem izpolnjevanju predpisanih meril in pogojev, dajejo prednost osebam z določeno osebno okoliščino in se lahko uporabijo zlasti, kadar pri teh osebah obstaja očitno nesorazmerje v možnostih dostopa do uveljavljanja pravic, dobrin, storitev ali ugodnosti.

Strateški okvir EU za enakost, vključevanje in udeležbo Romov,[15] ki ga je Evropska komisija (EK) objavila konec leta 2020 posebno pozornost namenja področju izobraževanja, v okviru katerega je definiranih več sektorskih ciljev. Ti so med drugim neposredno vezani na srednješolsko izobraževanje Romov, s tem pa posredno tudi na osnovnošolsko izobraževanje kot predpogoj za prehod na višjo stopnjo izobraževanja. Cilj strateškega okvirja je »zmanjšati vrzel pri dokončanju višje sekundarne izobrazbe za vsaj tretjino«, s čimer bi se zagotovilo, da do leta 2030 večina romske mladine pridobi vsaj višjo sekundarno izobrazbo. Po ocenah EK, ki izhajajo iz strateškega okvira, znaša ta vrzel trenutno 55,5 odstotne točke. Spodbujanje srednješolskega izobraževanja kot cilj navaja tudi novela ZSDP-1. V okviru sektorskega cilja 4 »**Povečati dejansko udeležbo Romov v kakovostnem vključujočem rednem izobraževanju**« priloga k strateškemu okvirju glede portfelja kazalnikov[16] našteva številne **posebne ukrepe**, ki jih države lahko sprejemajo za izboljševanje položaja romske mladine na področju izobraževanja. Med temi so na primer izpostavljene tudi koristi od podpornih programov (individualna podpora, štipendije in mentorstvo, itd.). Izrecno je izpostavljeno tudi zagotavljanje štipendij za Rome, vpisane na univerzo, vendar gre oceniti, da tovrstni spodbujevalni ukrepi ne rabijo biti vezani zgolj na terciarno izobraževanje, če stanje stvari zahteva sprejemanje podobnih posebnih ukrepov že na nižjih ravneh izobraževanja.

Velik pomen posebnim ukrepom pripisuje tudi **Akcijski načrt EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020 – 2025**,[17] ki ga je EK prav tako objavila v letu 2020. V akcijskem načrtu EK države članice izrecno poziva, da »sprejmejo posebne ukrepe za preprečevanje ali izravnavo prikrajšanosti, povezanih z
diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti«.

EK je marca 2021 objavila svoje periodično poročilo o uporabi Direktive Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (direktiva o rasni enakosti) in

[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0620&from=SL
[16] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9a007e7e-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0008.01/DOC_3&format=DOC , str. 11-12.
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0565&from=SL, str. 24.

Direktive Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (direktiva o enakosti pri zaposlovanju).[18]
Poročilo Rome izpostavlja kot eno najbolj diskriminiranih skupin, še posebej pa njihov manj ugoden položaj izpostavlja na področju izobraževanja ter dostopa do zaposlitve in stanovanja.[19] Posebno poročilo o izvajanju obeh direktiv je objavila tudi Agencija EU za temeljne pravice (FRA), v katerem države poziva, da izkoristijo možnost uporabe posebnih ukrepov za preprečevanje ali kompenzacijo manj ugodnega položaja oseb na področjih življenja, ki jih obsegata direktivi in na potrebo po katerih kažejo raziskave FRA in nacionalne raziskave oziroma podatki.[20] Direktiva 2000/43/ES (t.i. Direktiva o rasi) izrecno uporabljiva tudi na področju izobraževanja.

Z vidika ciljev, ki jih zasleduje predlog novele ZSDP-1, bi se posebni spodbujevalni ukrepi lahko nanašali tako na ciljane dodatne spodbude (npr. v obliki posebnih štipendij) za tiste romske otroke, ki nadaljujejo šolanje v srednješolskih programih; spodbude, vezane na redno uspešno prehajanje v višji razred v osnovni šoli; kot tudi v smislu dodatnih spodbujevalnih ukrepov šol za izboljšanje in krepitev sodelovanja z romskimi starši.

Primer mednarodne dobre prakse v smislu omenjenega pristopa predstavlja npr. Izobraževalni sklad za Rome (REF – *Roma Education Fund*),[21] ki je namenjen zmanjševanju vrzeli v izobraževanju za romsko mladino v državah s številnim romskim prebivalstvom. Iz sklada se financirajo številni posebni ukrepi (tudi npr. štipendijske narave), ki so namenjeni odpravljanju težav, kot sta zgodnje zapuščanje osnovnošolskega izobraževanja ter širjenje dostopa do srednješolskega izobraževanja s štipendiranjem, mentoriranjem in tutorstvom.[22]

[18] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0139&from=SL
[19] *Prav tam*, str. 20.
[20] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021_en.pdf, str. 6
[21] https://www.romaeducationfund.org/
[22] Za več glej letno poročilo REF za leto 2019, dostopno na https://www.romaeducationfund.org/wp-content/uploads/2020/06/REF-Annual-ReportB-2019-compressed.pdf.