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:14:18, 19.10.2021
Referenčna številka:050-15/2021/57

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za izobraževanje, šolstvo in šport
Masarykova cesta 16
1000 Ljubljana

gp.mizs@gov.si

Številka: 050-15/2021/57
Datum: 19. 10. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede izvajanja izobraževanja zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je izvedel postopek ocene diskriminatornosti predpisov (t.j. sklepov in odlokov), na podlagi katerih je bilo prepovedano zbiranje oseb v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19.

Zagovornik je ocenil, da je ukrep delnega ali popolnega zaprtja šol v skupnem trajanju 47 tednov (v obdobju od razglasitve prvega vala epidemije do izdaje ocene diskriminatornosti Zagovornika) otroke postavil v slabši položaj na podlagi njihove starosti v primerjavi z drugimi primerljivimi skupinami prebivalstva na področju dostopa do ustavne pravice do izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave RS.

Znotraj skupine otrok so ukrepi zaprtja šol postavili v slabši položaj ranljive skupine otrok, in sicer na podlagi njihovega premoženjskega stanja, invalidnosti, rase ali etičnega porekla, narodnosti, državljanstva, jezika, družbenega položaja in kraja bivanja. Poleg tega je ukrep v primerjavi z ostalimi prebivalci nesorazmerno prizadel starše in skrbnike šolajočih se otrok, zlasti ženske, ki so prevzeli skrb za izvajanja šolanja na daljavo.

Zagovornik je ocenil, da je bil ocenjevani ukrep po učinku diskriminatoren ter da ni podana izjema od prepovedi diskriminacije po ZVarD. Cilje ocenjevanega ukrepa je prepoznal kot legitimne, saj je država z njimi varovala zdravje in življenje ljudi, vendar sredstva za doseganje tega cilja – dolgotrajnega zaprtja šol – ni ocenil kot primernega, nujno potrebnega in sorazmernega.

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporoča:

- **da naj bodo v prihodnje, če bo epidemiološka situacija zaradi obvladovanja epidemije covid-19 narekovala poseganje v ustaljeni način izobraževanja v vzgojno-izobraževalnih zavodih (VIZ), ukrepi milejši (npr. v obliki karanten) in naj sledijo ustavnemu načelu sorazmernosti. Ukrepi naj se sprejemajo ob aktivnem sodelovanju epidemiološke, pedagoške, psihološke in pedopsihiatrične stroke.**

Zagovornik v nadaljevanju podaja podrobnejšo obrazložitev priporočila. Vljudno vas naprošamo, da nas v 30 dneh od prejema tega dopisa obvestite o upoštevanju priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 050-15/2021/57
- 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

Poslano:
- naslovniku (elektronsko),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:
- Vlada Republike Slovenije (po e-pošti: gp.gs@gov.si),
- Urad Predsednika republike (po e-pošti: gp.uprs@predsednik.si),
- Državni zbor (po e-pošti: gp@dz-rs.si),
- Državni svet (po e-pošti: gp@ds-rs.si),
- Varuh človekovih pravic (po e-pošti: info@varuh-rs.si).

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 050-15/2021/57

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporoča:

- **da naj bodo v prihodnje, če bo epidemiološka situacija zaradi obvladovanja epidemije covid-19 narekovala poseganje v ustaljeni način izobraževanja v vzgojno-izobraževalnih zavodih (VIZ), ukrepi milejši (npr. v obliki karanten) in naj sledijo ustavnemu načelu sorazmernosti. Ukrepi naj se sprejemajo ob aktivnem sodelovanju epidemiološke, pedagoške, psihološke in pedopsihiatrične stroke.**

Zagovornik je prejel tri Predloge za obravnavo diskriminacije, v katerih predlagatelji zatrjujejo diskriminacijo otrok zaradi ukrepa izobraževanja na daljavo. Ena od pobudnic zatrjuje tudi posredno diskriminacijo na podlagi spola in družinskega stanja, saj meni, da so sprejeti ukrepi postavili starše (večinoma matere) v izrazito neenak položaj, v primerjavi s tistimi, ki otrok nimajo.

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede na podlagi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

V postopku ocene diskriminatornosti predpisa je Zagovornik z namenom razjasnitve dejanskega stanja v obravnavanem primeru naslovil poizvedbe na več naslovnikov, med drugim tudi na Vlado Republike Slovenije in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Slednja se na poizvedbo Zagovornika nista odzvala.

V obravnavanem primeru Zagovornik prepoznava več osebnih okoliščin, relevantnih za obravnavano zadevo. Ker ukrep zadeva učence in dijake, torej pretežno otroke, gre za osebno okoliščino starosti. Pri otrocih, ki izhajajo iz ranljivih skupin, gre v zadevi za osebne okoliščine rase ali etničnega porekla, premoženjskega stanja, družbenega položaja, invalidnosti (posebne potrebe), jezika, narodnosti in državljanstva (tujci). Otrokom so poleg tega pri šolanju na daljavo težje kot drugi pomagali starši ali skrbniki z invalidnostmi in določenimi zdravstvenimi stanji ali migrantskim ozadjem (jezik). Gre torej za nabor osebnih okoliščin in s tem več različnih skupin, ki so bile pri šolanju na daljavo postavljene v slabši položaj (multipla, večkratna diskriminacija), lahko pa gre tudi za preplet več osebnih okoliščin hkrati (intersekcija). Ker je ukrep izobraževanja na daljavo imel učinek tudi na starše ali skrbnike otrok, je Zagovornik ocenjeval morebitno diskriminatornost tudi v razmerju do staršev ali skrbnikov otrok, ki so dejansko in pravno povezani z otroki, ki jih je ukrep neposredno zadeval. Gre za osebni okoliščini starševstva in spola (saj je ukrep domnevno v večji meri prizadel matere). V zadevi sta torej kot potencialno diskriminirani skupini obravnavani skupina otrok (učencev in dijakov), za katere je izobraževanje v daljšem časovnem obdobju potekalo na daljavo, ter njihovi starši oziroma skrbniki.

Po oceni Zagovornika gre v primeru predpisov, s katerimi je bilo odrejeno šolanje na daljavo, za predpise, ki urejajo področje izobraževanja, na katerem mora biti zagotovljena enaka obravnava ne glede na osebne okoliščine. Kakršnokoli izključevanje ali omejevanje pravice do šolanja in izobrazbe pa mora biti skladne z načelom sorazmernosti. To izhaja iz 2. člena ZVarD, ki določa, da je potrebno zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb tudi na področju vzgoje in izobraževanja ter v zvezi s pogoji dela.

Zagovornik ni izvajal splošne ustavnosodne presoje veljavnosti in ustreznosti pravne ureditve, ki je odrejala izobraževanje na daljavo, saj to ne sodi v njegovo pristojnost. O tem je v delu že odločalo Ustavno sodišče Republike Slovenije[1] in ugotovilo, da posamezni sklepi Vlade RS in ministrice, pristojne za izobraževanje, niso začeli veljati, zato ukrepi izobraževanja na daljavo niso bili veljavno podaljšani.

Zagovornik je skladno s svojimi pristojnostmi ocenjeval položaj otrok, ki so bili v praksi daljše časovno obdobje podvrženi izobraževanju na daljavo. Pri tem se je osredotočil na vsebinsko presojo predpisov z vidika morebitne diskriminatornosti.

[1] Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-445/20-13 z dne 3. 12. 2020.

Ukrep izobraževanja na daljavo je bil dolgotrajen ter je urejal položaj ranljive skupine oseb, to je otrok. Po podatkih UNESCO global monitoring of school closures[2] so bile šole v Sloveniji od vseh držav v EU najdlje delno ali v celoti zaprte. Po javno dostopnih podatkih[3] je v osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje vključenih okoli 260.000 učencev in dijakov. Za obravnavano zadevo je posebej relevantno dejstvo, da se nanaša na veliko število otrok, ki so bili dolgotrajno izpostavljeni posegu v pravico do izobrazbe in šolanja. Dolgotrajna diskriminacija otrok se po 12. členu ZVarD šteje za hujšo obliko diskriminacije.

Zagovornik se je v tej oceni osredotočil na tri vidike. Ocenjeval je vpliv ukrepa dolgotrajnega izobraževanja na daljavo najprej na vse otroke (učence in dijake) ter ločeno še na otroke, ki izhajajo iz ranljivih skupin. Prav tako se je Zagovornik osredotočil na oceno, kakšen vpliv je imel ukrep na starše ali skrbnike, katerih otroci so se morali v tem času izobraževati na daljavo. Ob tem se je Zagovornik z namenom ocenjevanja diskriminacije zaradi spola še posebej osredotočil na ženske – matere, rejnice oziroma skrbnice zaradi trditev iz ene od pobud, da so slednje prevzele večje breme opravil doma in šolanja otrok nase.[4]

Zagovornik je pri ocenjevanju upošteval, da pojav virusa SARS-CoV-2 predstavlja višjo silo, na katero se mora država zaradi varovanja javnega zdravja, ki izhaja iz ustavne pravice do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave RS) in nedotakljivosti življenja (17. člen Ustave RS), ustrezno odzvati. Na področju varovanja zdravja ljudi država prevzema aktivno vlogo. Zagovornik je upošteval, da je zaradi nepredvidljivosti posledic, povezanih s pojavom novega virusa, izjemno težko urejati razmerja v družbi tako, da se varujejo tako javno zdravje in življenja prebivalstva na eni strani kot druge človekove pravice, vključno s pravico otrok do izobraževanja, na drugi strani. V takšnih primerih je treba posebno pozornost nameniti temu, da se, z vidika načela sorazmernosti, pri uvajanju različnih omejevalnih ukrepov za varovanje zdravja in življenja ne posega prekomerno in po nepotrebnem v človekove pravice ljudi, tudi otrok, kar zajema tako presojo nujnosti uvedbe ukrepov kot tudi presojo njihovega trajanja.

Zagovornik je pri izvajanju ocene diskriminatornosti izhajal iz splošne pravice otrok – učencev in dijakov – do šolanja in pridobitve ustrezne izobrazbe. Ta pravica je vsem otrokom zagotovljena z Ustavo RS ter z več drugimi mednarodnimi dokumenti, zlasti Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah (KOP).[5] Pri tem je osnovnošolsko izobraževanje obvezno, srednješolsko pa zaželeno. Dejstvo, da je osnovnošolsko izobraževanje v Republiki Sloveniji obvezno, srednješolsko pa ne, pomeni zgolj to, da je pozitivna obveznost države na področju osnovnošolskega izobraževanja še bolj poudarjena. Osnovnošolski otroci nimajo pravice do izbire, ali se bodo šolali ali ne, saj je to tudi njihova dolžnost, dijaki pa imajo prosto izbiro uresničitve pravice do izobraževanja, ki jo je država obema skupinama otrok dolžna zagotoviti. Iz 57. člena Ustave RS tako ne izhaja le obveznost osnovnošolskega izobraževanja, temveč tudi pravica državljanov, da si pridobijo ustrezno izobrazbo, kar se zagotavlja z nudenjem možnosti za poklicno, strokovno, srednje, višje in visokošolsko izobraževanje.[6] Pravica do šolanja in izobrazbe ne obsega zgolj izobraževanja v ožjem pomenu (prenos znanja in s tem zagotavljanje izobrazbe), temveč je širša in vključuje tudi popolni razvoj otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti (29. člen KOP).

Zagovornik ugotavlja, da je ukrep izobraževanja na daljavo zadeval vse učence in dijake in da ukrep predstavlja bistven odmik od ustaljenega načina izobraževanja v vzgojno izobraževalnih zavodih. Slednji otrokom poleg znanja ponujajo tudi vzgojo, socializacijo in socialno oskrbo, organizirano športno aktivnost (vadbo), dodatne aktivnosti (krožke), varno okolje, za otroke iz socialno šibkih skupin pa tudi zagotovljen dostop do toplega obroka. Dolgotrajno šolanje na daljavo tako pomeni poseg v pravico otroka do šolanja in izobrazbe po 57. členu Ustave RS. Izobraževanje v vzgojno izobraževalnih zavodih in izobraževanje na daljavo po oceni Zagovornika na podlagi pridobljenih stališč zaprošenih šol nista enakovredni obliki izobraževanja. S tem ko je država odredila dolgotrajno šolanje na daljavo, je kot prioriteto v izobraževalnem procesu zastavila zgolj prenos znanja, medtem

[2] UNESCO, Education: From disruption to recovery, https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/ (12. 10. 2021).
[3] Kustec S. idr. (2020). Vzgoja in izobraževanje v Republiki Sloveniji v razmerah, povezanih s covid-19, Modeli in priporočila. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
[4] Eurofound, Living, working and COVID-19 data, 11. 5. 2021, https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19 (12. 10. 2021).
[5] Uradni list RS – MP št. 9/1992 (RS 35/1992).
[6] Te možnosti izobraževanja so urejen z npr. Zakonom o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 79/06, 68/17 in 46/19), Zakonom o gimnazijah (Ur. l. RS, št. 1/07 – UPB, 68/17, 6/18 – ZIO-1 in 46/19), Zakonom o visokem šolstvu (Ur. l. RS, št. 32/12 – UPB, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE in 57/21 – odl. US) ipd.

ko alternativnih rešitev za ostale pomembne prej naštete funkcije izobraževalnega procesa (t.j. skladen telesni, duševni in osebnostni razvoj) ni poiskala in zagotovila.

Ob tem je pomembno, da tak način izobraževanja ni trajal zgolj nekaj tednov, kot v nekaterih drugih državah,[7] temveč je trajal več mesecev. Slovenija je po podatkih UNESCO uvrščena na seznam držav, ki so imele najdaljše trajanje delnega ali popolnega zaprtja šol. UNESCO jo je uvrstil v skupino držav, ki so imele v času epidemije šole delno ali popolnoma zaprte 41 tednov ali več. Slovenija je imela skupno šole delno ali popolnoma zaprte 47 tednov. Za uvrstitev v to skupino se je po UNESCO metodologiji upoštevalo popolno in delno zaprtje šol, zaprtje šol po posameznih regijah, ali zaprtje šol za določene razrede in izobraževanje z omejenim podajanjem znanja v živo.[8]

Z ukrepom izobraževanja na daljavo je bilo po oceni Zagovornika poseženo v pravico vseh otrok do izobraževanja, popolnega razvoja otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti. Negativne posledice, ki jih je dolgotrajno izobraževanje na daljavo pustilo na otrocih, potrjujejo številne raziskave, o njih pa so poročale tudi vse osnovne šole, ki so se odzvale na poizvedbe Zagovornika. Pretekle izkušnje izobraževanja na daljavo so na globalni ravni namreč pokazale, da nimajo vsi otroci enakih možnosti, opreme in dostopa, potrebnega za sodelovanje pri izvedbi pouka na daljavo.[9] Enako se je pokazalo tudi v Sloveniji ob uvedbi ukrepa izobraževanja na daljavo, ko sta se izoblikovali dve skupini otrok. Prva je bila skupina otrok, ki je imela polne možnosti za sodelovanje pri pouku na daljavo, kolikor je ta potekal. Druga pa so bili vsi ostali otroci, ki zaradi katere od svojih osebnih okoliščin ali okoliščin, ki so izvirali iz njihovega družinskega položaja, niso imeli vseh možnosti za sodelovanje pri pouku na daljavo (v nadaljevanju: otroci iz ranljivih skupin).

Zagovornik ugotavlja, da so rezultati v praksi pokazali, da so bili otroci iz ranljivih skupin, kljub temu, da jim je Zavod Republike Slovenije za šolstvo namenjal posebno skrb, pri izobraževanju na daljavo v slabšem položaju kot ostali otroci. Da so bili otroci iz ranljivih skupin pri izobraževanju na daljavo v slabšem položaju, kažejo raziskave in odzivi šol, ki jih je Zagovornik v postopku zaprosil za podatke.[10]

Zagovornik je ocenil tudi, da imajo starši in skrbniki v družbi poseben položaj in s tem obveznosti v razmerju do otrok. Starši so dolžni skladno z Ustavo RS (54. člen) in Družinskim zakonikom[11] ne samo preživljati svoje otroke, pač pa tudi v skladu s svojimi zmožnostmi ustvariti razmere, v katerih bo zagotovljen njihov celovit razvoj. Da lahko govorimo o posredni diskriminaciji, je predhodno potrebno ugotoviti, ali je zaradi navidezno nevtralnih določb posameznik ali skupina posameznikov z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila v manj ugodnem položaju kot druge osebe. Zagovornik je ugotovil, da so določbe predpisov o šolanju na daljavo sicer oblikovane nevtralno z ozirom na osebne okoliščine in veljajo za otroke nasploh, njihov učinek pa je tak, da starše oziroma skrbnike tistih otrok, ki potrebujejo pomoč pri izobraževanju, nekateri pa tudi še varstvo (to so predvsem mlajši otroci), postavijo v slabši položaj. V še slabši položaj so po oceni Zagovornika postavljene enostarševske družine, saj zaradi odsotnosti z dela zaradi višje sile v teh družinah ni možna niti izmenjava odsotnosti obeh staršev niti delna dnevna odsotnost (nekaj ur vsakega od staršev) in je tako celotno breme povezano z odsotnostjo z dela (ki se kaže tudi v nižjem dohodku) in izobraževanja otrok preneseno na enega (edinega) starša ali skrbnika. V praksi se je pokazalo, da so ženske v obdobju zaprtja šol povečini prevzele bistveno večji delež skrbi za varstvo in ustrezno šolanje otrok in so bile zato več odsotne z dela, prejemale so nižje dohodke, kar bo imelo tudi učinek na pokojninskem področju. To po oceni Zagovornika pomeni, da je ukrep izobraževanja na daljavo postavil starše ali skrbnike (večinoma ženske) v izrazito neenak položaj, v primerjavi s tistimi, ki otrok nimajo, kar kaže na obstoj posredne diskriminacije.

---

[7] UNESCO, Education: From disruption to recovery, https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures.
[8] Prav tam.
[9] Human Rights Watch, Pandemic's Dire Global Impact on Education Remedy Lost Learning; Make School Free, Accessible; Expand Internet Access, https://www.hrw.org/news/2021/05/17/pandemics-dire-global-impact-education. Engzell, Frey, Verhagen: Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic, 27. 4. 2021; https://www.pnas.org/content/118/17/e2022376118; Chaabane, Doraiswamy, Chaabna, Mamtani, Cheema: The Impact of COVID-19 School Closure on Child and Adolescent Health: A Rapid Systematic Review, 19. 5. 2021; https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34069468/; Naomi Dove, Jason Wong, Réka Gustafson, Trevor Corneil: Impact of School Closures on Learning, Child and Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic, 22. 9. 2020; http://www.bccdc.ca/Health-Info-Site/Documents/Public_health_COVID-19_reports/Impact_School_Closures_COVID-19.pdf; UNESCO, Adverse consequences of school closures; https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences.
[10] Prav tam. Glej tudi Oceno diskriminatornosti št. 050-15/2021/56 predpisov (sklepov, odlokov), na podlagi katerih je bilo prepovedano zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19.
[11] Družinski zakonik (DZ), Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C in 200/20 – ZOOMTVI.

Zagovornik je ocenil, da so bili ukrepi, ki jih je sprejela država, sprejeti z namenom zajezitve in obvladovanja epidemije covid-19, kar je bil zakonit in legitimen cilj. Glede na vse ugotovitve strokovnih institucij Zagovornik pa je Zagovornik ocenil, da sredstva za doseganje tega cilja – dolgotrajno zaprtje šol – niso bila primerna, nujno potrebna in sorazmerna za doseganje navedenega cilja.