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:15:15, 30.03.2021
Referenčna številka:0702-49/2021/3

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

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
Masarykova cesta 16
1000 Ljubljana
E: gp.mizs@gov.si

Številka: 0702-49/2021/3
Datum: 30. 3. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede izvajanja vzgojno-izobraževalnega procesa za otroke s posebnimi potrebami v primeru ponovnega zapiranja vzgojno-izobraževalnih ustanov

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je na podlagi dopisa, v katerem je bilo izpostavljeno vprašanje interpretacije Sklepa Ustavnega sodišča U-I-473/20-14 z dne 21. 12. 2020 in njegovo izvajanje v praksi, preučil vprašanje izvajanje vzgojno-izobraževalnega procesa v šolah vsem otrokom s posebnimi potrebami in ne samo tistim, ki se izobražujejo v t. i. osnovnih šolah s prilagojenim programom in specializiranih zavodih.

Gre za zelo pomembno vprašanje, ki se nanaša na pravico do izobraževanja posebej ranljive skupine posameznikov, in sicer otrok s posebnimi potrebami, ki so vključeni v programe za otroke s posebnimi potrebami (ne glede na to, v katerem vzgojno-izobraževalnem zavodu se ti programi izvajajo). Diskriminacije v obravnavanem primeru Zagovornik v postopku ni ugotavljal, saj je dopis obravnaval v okviru svoje svetovalne funkcije, opozarja pa na nekatera druga dejstva in okoliščine, ki narekujejo izdajo tega priporočila.

Zagovornik je v okviru svoje sistemske funkcije pristojen tudi za spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami ter pripravo neodvisnih poročil in **priporočil** državnim in drugim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije (21. člen ZVarD).

Glede na navedeno Zagovornik Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport skladno z 21. členom ZVarD priporoča, da:

1. z namenom zaščite položaja vseh otrok s posebnimi potrebami v primeru ponovnega zapiranja vzgojno-izobraževalnih ustanov upošteva Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20-14 z dne 21. 12. 2020 tako, da bodo do pouka v šolah upravičeni vsi otroci s posebnimi potrebami in ne le tisti, ki se izobražujejo v šolah s prilagojenim programom in specializiranih zavodih.

Zagovornik zaproša Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport za pisni odziv na njegovo priporočilo v roku 30 dni.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (gp.mizs@gov.si),
- Vlada Republike Slovenije (gp.gs@gov.si),
- Državni zbor (gp@dz-rs.si),
- Varuh človekovih pravic RS (info@varuh-rs.si),
- zbirka dok. gradiva.

Priloga:
- Priporočilo in utemeljitev strokovne službe Zagovornika

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0702-49/2021/3

1.

Zagovornik Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporoča, naj z namenom zaščite položaja vseh otrok s posebnimi potrebami v primeru ponovnega zapiranja vzgojno-izobraževalnih ustanov upošteva Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20-14 z dne 21. 12. 2020 tako, da bodo do pouka v šolah upravičeni vsi otroci s posebnimi potrebami in ne le tisti, ki se izobražujejo v šolah s prilagojenim programom in specializiranih zavodih.

Na Zagovornika je bil dne 8. 1. 2021 naslovljen dopis, v katerem je bil podan predlog za izvrševanje odločbe Ustavnega sodišča glede vračanja otrok s posebnimi potrebami v šole. V njem je izpostavljeno, da se je v procesu izvrševanja vzpostavila sistemska diskriminacija med posameznimi skupinami otrok s posebnimi potrebami glede na vzgojno-izobraževalni zavod, kjer se ti otroci šolajo. Predlog je bil posredovan tudi Vladi RS in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) ter članom odbora za izobraževanje v Državnem zboru.

V dopisu je predlagano, naj se ponovno preuči 4. in 5. točko Sklepa Ustavnega sodišča U-I-473/20-14 z dne 21. 12. 2020 (v nadaljevanju: Sklep US). Dopis izpostavlja, da Sklep US omogoča izvajanje vzgojno-izobraževalnega procesa v šolah vsem otrokom s posebnimi potrebami in ne samo tistim, ki se izobražujejo v tako imenovanih osnovnih šolah s prilagojenim programom in specializiranih zavodih. Predlagatelj meni, da se se četrta točka navedenega Sklepa US, ki se nanaša na zadržanje Sklepa o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih,[1] kolikor se uporablja za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami, ne izvršuje. Sklep o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih je namreč v svoji prvi točki določal, da se vzgojno-izobraževalno delo na daljavo začasno izvaja v osnovnih šolah in srednjih šolah. Predlagatelj izpostavlja, da Ustavno sodišče v peti točki Sklepa US določa, da se odločitev iz 4. točke Sklepa izvrši tako, da Vlada najkasneje do 4. 1. 2021 omogoči začetek izvajanja programov **za otroke s posebnimi potrebami**. Predlagatelj meni, da bi se na podlagi sklepa US moralo začeti izvajanje izobraževanja fizično v šolah v vseh programih za otroke s posebnimi potrebami, ne glede na to, v katerem vzgojno-izobraževalnem zavodu se ti programi izvajajo (tudi če se izvajajo v rednih šolah).

Zagovornik je dopis z dne 8. 1. 2021 obravnaval v okviru svoje svetovalne funkcije, saj na Zagovornika ni bil naslovljen predlog za obravnavo diskriminacije ali očitek, da je določen predpis diskriminatoren, temveč očitek, da odločba Ustavnega sodišča ni pravilno izvrševana.

Zagovornik se zaveda, da se zaradi specifičnih razmer v državi zakonodajni okvir na splošno in na obravnavanem področju prilagaja konkretnim okoliščinam v duhu epidemioloških razmer. Zaradi kompleksnosti situacije in pomembnosti tematike Zagovornik v okviru svojih pristojnosti, ki mu jih podeljuje Zakon o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD)[2] na MIZŠ naslavlja priporočilo glede ravnanja v prihodnje.

Zagovornik izpostavlja, da gre za izredno pomembno tematiko, ki se nanaša na **pravico do izobraževanja posebej ranljive skupine posameznikov**, in sicer **otrok s posebnimi potrebami**. Otroci s posebnimi potrebami so v skladu s 2. členom Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju: ZUOPP-1):[3]

- otroci z motnjami v duševnem razvoju,
- slepi in slabovidni otroci oziroma otroci z okvaro vidne funkcije,

[1] Sklep o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih, Uradni list RS, št. 181/20. Naveden Sklep ne velja več – glej Uradni list RS, št. 32/21.
[2] Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg.
[3] Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 - ZUJF, 90/12, 41/17 - ZOPOPP, 200/20 – ZOOMTVI.

- gluhi in naglušni otroci,
- otroci z govorno-jezikovnimi motnjami,
- gibalno ovirani otroci, dolgotrajno bolni otroci,
- otroci s primanjkljaji na posameznih področjih učenja,
- otroci z avtističnimi motnjami ter
- otroci s čustvenimi in vedenjskimi motnjami,

ki potrebujejo prilagojeno izvajanje programov vzgoje in izobraževanja z dodatno strokovno pomočjo ali prilagojene programe vzgoje in izobraževanja oziroma posebne programe vzgoje in izobraževanja.

5. člen ZUOPP-1 določa vrste izobraževalnih programov otrok s posebnimi potrebami. Vzgoja in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami poteka po:
- programu za predšolske otroke s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo,
- prilagojenem programu za predšolske otroke,
- vzgojno-izobraževalnih programih s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo,
- prilagojenih programih vzgoje in izobraževanja z enakovrednim izobrazbenim standardom,
- prilagojenih programih vzgoje in izobraževanja z nižjim izobrazbenim standardom,
- posebnem programu vzgoje in izobraževanja za otroke z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju in drugih posebnih programih (v nadaljevanju posebni program vzgoje in izobraževanja),
- vzgojnih programih.

ZUOPP-1 podrobneje določa izvajanje vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami in postopek usmerjanja v programe vzgoje in izobraževanja.

Postopek usmerjanja otrok s posebnimi potrebami učencev usmerja v različne vzgojno-izobraževalne programe, ki se izvajajo znotraj posameznih vzgojno-izobraževalnih zavodov. Usmerjanje je namenjeno otrokom s posebnimi potrebami, ki za uspešno vključevanje v proces vzgoje in izobraževanja, potrebujejo ustrezne programe vzgoje in izobraževanja ter zagotovitev različnih načinov in oblik pomoči. Če je le mogoče, naj bi se otrok s posebnimi potrebami šolal v rednem šolskem sistemu z določenimi prilagoditvami. Kadar pa so otrokove omejitve takšne, da po presoji Komisije za usmerjanje prilagoditve v večinski šoli ne bi mogle omogočiti uspešne vzgoje in izobraževanja posameznika, se otrok oziroma mladostnik s posebnimi potrebami usmeri v prilagojeni ali posebni program. Tega izvajajo posebne šole in zavodi kot strokovne institucije, ki so prostorsko in kadrovsko prilagojene za posamezno vrsto primanjkljaja, ovire ali motnje.[4]

Ureditev, ki se je relevantni zadevi izpodbijala pred US, je z namenom obvladovanja epidemije prepovedovala zbiranje ljudi v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, razen v zavodih, ki so ustanovljeni za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami in ureditev, na podlagi katere se vzgojno-izobraževalno delo tudi za otroke s posebnimi potrebami izvaja na daljavo.[5] Prvi pobudnik v zadevi pred Ustavnim sodiščem je bil sicer usmerjen v program devetletne osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom, drugi pobudnik pa v posebni program vzgoje in izobraževanja.[6]

Ustavno sodišče je samo posebej izpostavilo, da so otroci s posebnimi potrebami posebej ranljiva skupina posameznikov. Upoštevaje njihove posebnosti in primanjkljaje **potrebujejo zanje še posebej prilagojeno izvajanje izobraževanja**, zaradi česar ima **zaprtje šol za te otroke še veliko večje posledice kot pri drugih otrocih**.[7] Izpodbijano ureditev glede izobraževanja otrok s posebnimi

[4] Povzeto po https://e-uprava.gov.si/podrocja/izobrazevanje-kultura/osnovna-sola/usmeritev-otroka-s-posebnimi-potrebami-v-program-vzgoje-in-izobrazevanja.html <24. 3. 2021> in https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/separate-special-education-needs-provision-early-childhood-and-school-education-68_sl <24. 3. 2021>.
[5] Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020, 7. točka obrazložitve.
[6] Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020, 2. točka obrazložitve.
[7] Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020, 24. točka obrazložitve in Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020, 18. točka obrazložitve.

potrebami je Ustavno sodišče izpostavilo kot posebej pomembno precedenčno ustavnopravno vprašanje.[8]

Zagovornik izpostavlja, da se je Ustavno sodišče ukarjalo z omejitvijo izobraževanja otrok s posebnimi potrebami brez omejitve na vrsto šole oziroma zavoda, ki program prilagojenega izobraževanja izvaja. Ustavno sodišče je Vladi RS namreč naložilo, da mora brez nepotrebnega odlašanja sprejeti **normativni okvir za odpiranje šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami**, ki bo s 4. 1. 2021 dejansko omogočil njihovo odpiranje. To pa ne pomeni, da morajo šole in zavodi za otroke s posebnimi potrebami delati v enakem obsegu in na enak način kot v normalnih razmerah. Poleg tega takšna odločitev ne pomeni niti tega, da se odprtje nujno nanaša na vse institucije, če je pričakovana možnost širjenja okužb v njih po mnenju stroke bistveno povečana in predstavlja večje tveganje (npr. domovi za učence in dijake). Pri odpiranju Ustavno sodišče napotuje na opiranje na stroko. Ustavno sodišče poudarja, da se mora brez nepotrebnega odlašanja omogočiti izvajanje individualnih obravnav, tako da bo zagotovljeno najmanjše tveganje tako za razvoj in zdravstveno stanje teh otrok kot za javno zdravje.[9]

Po mnenju Zagovornika pojem »šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami« zajema vse vzgojno-izobraževalne ustanove, ki izvajajo katerega izmed programov vzgoje in izobraževanje za otroke s posebnimi potrebami v skladu s 5. členom ZUOPP-1. Pojma »šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami« po mnenju Zagovornika ni mogoče razumeti ozko, torej v smislu, da se nanaša le na tako imenovane osnovne šole s prilagojenim programom in specializiranih zavodih.

Epidemiološke razmere v državi se spreminjajo in znova se načrtuje zapiranje vzgojno-izobraževalnih zavodov, vzgojno-izobraževalna dejavnost pa se bo opravljala na daljavo. Zagovornik izpostavlja pomembnost obravnave vseh otrok s posebnimi potrebami v skladu z načelom enakosti ne glede na poimenovanje vzgojno-izobraževalne ustanove, ki program, v katerega je posamezni otrok usmerjen, izvaja, tudi če se izvaja na šolah z rednimi programi. Pomembno je namreč izvajanje programov, namenjeni otrokom s posebnimi potrebami, ki jih določena vzgojno-izobraževalna ustanova izvaja.

Upoštevaje njihove posebnosti in primanjkljaje otroci s posebnimi potrebami potrebujejo zanje še posebej prilagojeno izvajanje izobraževanja, zaradi česar ima zaprtje šol za te otroke še veliko večje posledice kot pri drugih otrocih. **Zato je izjemno pomembno, da se ne spregleda otrok s posebnimi potrebami, ki obiskujejo vzgojno-izobraževalni program s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo v rednih (večinskih) osnovnih šolah. Tudi to so otroci s posebnimi potrebami, ki morajo biti deležni posebne obravnavnave in zaščite.**

[8] Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020, 10. točka obrazložitve.
[9] Sklep Ustavnega sodišča U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020, 21. točka obrazložitve.