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:12:16, 13.06.2022
Referenčna številka:050-38/2021/18

Zadeva: 050-38/2021/18
Datum: 10. 6. 2022

Zadeva: OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA O GLASBENIH ŠOLAH (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo)

1. Predlog oz. pobuda

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je izvedel postopek ocene diskriminatornosti Zakona o glasbenih šolah (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZGla).

Postopek je pričel na podlagi predloga matere otroka z motnjo avtističnega spektra (v nadaljevanju predlagateljica), iz katerega izhaja, da ZGla ne predvideva prilagoditev sprejemnih preizkusov za vpis v glasbeno šolo za otroke s posebnimi potrebami, zato je tem otrokom *de facto* onemogočeno obiskovanje glasbenih šol. Predlagateljica navaja, da za otroke s posebnimi potrebami ne zadostuje, da se lahko v glasbene šole vključujejo pod enakimi pogoji kot vsi ostali otroci, kakor predvideva trenutna ureditev, pač pa potrebujejo prilagoditve. Brez prilagoditev zaradi svoje specifike, kljub pogosto visoki nadarjenosti, ne uspejo opraviti niti sprejemnih izpitov, kaj šele, da bi jim bil kasneje prilagojen pouk. Zaradi tega predlagateljica zatrjuje posredno diskriminacijo in smiselno navaja še, da se otroci s posebnimi potrebami lažje vpisujejo v zasebne glasbene šole (izpostavlja zlasti eno, ki naj bi imela izjemno vlogo na področju inkluzije otrok z avtizmom v Sloveniji) kot pa v javne glasbene šole, kjer so omejeni s sprejemnimi preizkusi.

2. Postopek pred Zagovornikom

Zagovornik je v zvezi z navedbami predlagateljice poslal več zaprosil za posredovanje pojasnil, in sicer:

- Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport[1] kot resorno pristojnemu ministrstvu za vprašanja, povezana s šolstvom, kamor sodi tudi glasbeno izobraževanje,
- Zavodu Republike Slovenije za šolstvo kot strokovnemu telesu, zadolženemu za pripravo ustreznih strokovnih analiz, ter
- Združenju ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije in
- Zvezi slovenskih glasbenih šol kot področnima organizacijama.

2.1. Stališče Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) je sprva v dopisu št. 070-4/2022/2 z dne 18. 2. 2022 ocenilo, da se učenci s posebnimi potrebami že doslej pod enakimi pogoji kot vsi ostali lahko vključujejo v glasbene šole. Izvedba sprejemnega preizkusa je zaupana strokovnim delavcem na šoli s strokovnim in pedagoškim znanjem ter kompetencami, pridobljenimi v času izobraževanja, in izkušnjami, pridobljenimi z delom z u čenci, kar omogoča individualni pristop do vsakega posameznega učenca, ki pristopi k opravljanju sprejemnega preizkusa. Navedba predlagateljev, da imajo zasebne glasbene

[1] Z dopisoma št. 050-38/2021/4 z dne 4. 2. 2022 ter št. 050-38/2022/13 z dne 18. 3. 2022.

šole večjo možnost prilagajanja izvedbe vpisa kot javne glasbene šole, ne drži. Vse zasebne glasbene šole, ki izvajajo javno veljavne programe in so vpisane v razvid, zavezujejo enaka določila programa v zvezi z izvedbo sprejemnih preizkusov kot javne šole. To velja tudi za zasebno glasbeno šolo, ki jo izpostavlja predlagateljica, saj ta izvaja javno veljavni program in je vpisana v razvid. Je pa MIZŠ zaradi večjega števila prejetih pobud v zvezi s tem vprašanjem med naloge strokovnih služb umestilo pripravo evalvacijske študije, ki bo ugotavljala, ali bi katera izmed skupin otrok s posebnimi potrebami, katerih močno področje je glasba, potrebovala drugačne pogoje vključevanja in izobraževanja v glasbenih šolah.

V dopisu št. 070-4/2022/4 z dne 4. 4. 2022 je MIZŠ nato na Zagovornikovo dodatno poizvedbo navedlo še, da se zavedajo, da zagotavljanje enakih pogojev za vse ne pomeni vedno tudi enakih možnosti za vse. Trenutno veljaven ZGla predvideva vpis pod enakimi pogoji za vse otroke in ne vsebuje posebnih prilagoditev. Zato z namenom inkluzivnosti in pravičnega dostopa do glasbenih šol skladno z Akcijskim programom za invalide 2022-2030 v letu 2022 načrtujejo analizo stanja inkluzivnosti glasbenega šolstva z vidika vključevanja otrok s posebnimi potrebami, ki jo bo izvedel Javni raziskovalni zavod Pedagoški inštitut v sklopu letnega programa dela za leto 2022. Rezultati analize bodo osnova za nadaljnje delo in pripravo potrebnih ukrepov.

2.2. Stališče Zavoda Republike Slovenije za šolstvo

Zavod je navedel, da velja sistem osnovnega glasbenega izobraževanja v RS za enega najbolj urejenih v Evropi. Interes za vpis je velik in glasbene šole so zavezane, da izvajajo sprejemne preizkuse in s tem omogočijo vpis učencem z bolj razvitimi in izkazanimi glasbenimi predispozicijami. Vključevanje otrok s posebnimi potrebami, ki za svoj optimalen uspeh in napredek potrebujejo prilagoditve, v glasbenem šolstvu ni sistemsko urejeno. Prilagoditve njihovega izobraževanja so v praksi prepuščene senzibilnosti in angažiranosti posameznih strokovnih delavcev in ravnateljev. Obstajajo primeri dobre prakse, vendar ti niso dovolj za uresničevanje in zagotavljanje ene temeljnih pravic vsakega otroka, pravice do enakih možnosti izobraževanja. Kljub temu pa menijo, da trenutna ureditev sprejemnih preizkusov dopušča prikaz glasbenih sposobnosti tudi učencem, ki imajo sicer primanjkljaje na drugih področjih. Če bi želeli omogočiti vpis večjemu številu otrok s posebnimi potrebami, bi bilo mogoče zanje rezervirati določeno število vpisnih mest, ampak ker je povpraševanje po vpisnih mestih vedno mnogo večje od števila razpisanih mest, bi bilo na koncu tudi za otroke s posebnimi potrebami treba izvesti sprejemne preizkuse iz dveh temeljnih elementov glasbe: ritma in melodike.

2.3. Stališče Zveze slovenskih glasbenih šol in Združenja ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije

Zveza in Združenje sta pojasnila podala skupaj. Pojasnjujeta, da so v glasbenih šolah že sedaj vključeni otroci s posebnimi potrebami, kar pomeni, da so uspešno opravili sprejemni preizkus in se vključili v program glasbenega izobraževanja. Pri individualnem pouku učitelji pripravijo primerno prilagoditev. Zveza in Komisija TEMSIG (stalna strokovna komisija Zveze slovenskih glasbenih šol za glasbena in baletna tekmovanja) sta v šolskem letu 2020/2021 v tesnem sodelovanju s Centrom Iris (Center za izobraževanje, rehabilitacijo, inkluzijo in svetovanje za slepe in slabovidne Ljubljana) omogočila sodelovanje tekmovalki, ki je od rojstva slepa. Potrebne so bile prilagoditve v organizacijskem in izvedbenem delu tekmovanja.

3. Pravne podlage in pravni viri

Zagovornik je preučil pravno ureditev, povezano s problematiko glasbenega izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, in uvodoma navaja relevantne pravne podlage:

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (v nadaljevanju: ZUOPP-1) izobra ževanja v glasbenih šolah ne umešča med programe in izvajanje vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Zakon se do glasbenih šol ne opredeljuje. V 11. členu predvideva prilagajanje programov, in sicer za predšolske otroke, otroke, ki so vključeni v osnovnošolsko izobraževanje, in tiste, ki se izobražujejo za področje poklicnega in strokovnega izobraževanja in splošnega srednjega izobraževanja. Glasbeno izobraževanje ni zajeto niti s programi in izvajanji izobraževanja otrok s posebnimi potrebami niti ni predvideno ustrezno prilagajanje teh programov za otroke s posebnimi potrebami.

Vsled tega se za obravnavano tematiko lahko uporabljata (zgolj) **Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju: ZOFVI)** ter **Zakon o glasbenih šolah (v nadaljevanju: ZGla)**, pri čemer ZOFVI pričakovano (v skladu s tematiko, ki ju ureja) ostaja na splošnejši ravni in se ne spušča v podrobnejše urejanje tega področja. Med pomembnejšimi določbami ZOFVI se zdi predvsem eden izmed ciljev, ki ga zakon zasleduje, tj. zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov in odraslih s posebnimi potrebami. Iz 11. člena ZOFVI izhaja, da mora biti mre ža javnih glasbenih šol organizirana tako, da omogoča zainteresiranim učencem osnovno glasbeno izobraževanje, nadarjenim pa zagotavlja pripravo za nadaljnje glasbeno izobra ževanje.

Podrobnejša ureditev glasbenega izobraževanja izhaja iz ZGla, ki natančneje ureja osnovno glasbeno ter plesno vzgojo in izobraževanje v javnih in zasebnih glasbenih šolah. Vpis v glasbeno šolo urejajo določila 20. do 23. člena zakona. Učenci se v glasbeno šolo vpisujejo na podlagi razpisa za vpis, v katerem glasbena šola navede izobraževalni program, instrumente oziroma predmete, za katere bo izvajala pouk, predvideno število učencev in druge pogoje za vpis. Glasbena šola uskladi število vpisnih mest s kadrovskimi in prostorskimi zmogljivostmi, pri čemer daje prednost vpisu bolj nadarjenih učencev ter učenju orkestrskih instrumentov in petja. Starost učencev in druge vpisne pogoje pa določa izobra ževalni program. Vpis v glasbeno šolo se opravi na podlagi opravljenega sprejemnega preizkusa, ki ga učenci opravljajo pred vpisom. Vpis v program predšolske glasbene vzgoje ter v program glasbene in plesne pripravnice je mogoč brez sprejemnega preizkusa. Podobno velja tudi za zasebne glasbene šole, saj zakon sprejemnega preizkusa ne zahteva (25. člen ZGla).

ZGla ne predvideva vsebine sprejemnih preizkusov, določa zgolj, da vsebino in druge podrobnosti določa izobraževalni program. Glasbeni program je natančneje urejen s **Pravilnikom o izobraževalnem programu Glasba** (v nadaljevanju: Pravilnik), ki pravi (le), da je izobraževalni program objavljen v posebni publikaciji in je javno veljaven.

Iz publikacije izobraževalnega programa, ki je objavljena na spletu (https://www.gov.si/teme /programi-v-glasbenem-izobrazevanju/), izhaja, da se s sprejemnim izpitom ugotavlja glasbena nadarjenost oz. razvitost elementarnih glasbenih sposobnosti (izvedba pesmi po lastni izbiri, posnemanje ritmičnih in melodičnih motivov, razvidnost glasbenega spomina), fizičnih dispozicij in zdravstvenega stanja. Zaradi razlik med posameznimi predmeti oz. in štrumenti so konkretni vpisni pogoji zapisani v učnih načrtih, Zagovornik pa ugotavlja, da je

v vseh uporabljena naslednja dikcija: »primerna starost in glasbene ter fizične dispozicije za igranje [...], ki jih kandidat dokaže na sprejemnem izpitu.«

MIZŠ v okviru razpoložljivih finančnih možnosti (zagotovljenih proračunskih sredstev), glasbene šole vsako leto obvesti, ali se število učencev oziroma skupno število oddelkov (individualni in skupinski pouk) na posamezni glasbeni šoli v naslednjem šolskem letu lahko poveča. Za povečanje števila vpisnih mest morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji: stopnja vključenosti osnovnošolskih otrok v glasbeno šolo, ustrezni prostori za izvajanje pouka in ustrezen kader. Za širitev obsega dejavnosti si mora v skladu z 21. členom ZGla šola pridobiti poprejšnje soglasje ministra. Pri odločanju o izdaji soglasja k širitvi dejavnosti ministrstvo daje prednost tistim šolam, pri katerih stopnja vključenosti osnovnošolskih otrok ne dosega republiškega povprečja (v šolskem letu 2020/21 je bilo to 12,42 %). Ministrstvo je za šolsko leto 2021/22 v okviru omejenih razpoložljivih proračunskih sredstev šolam, ki so zaprosile za širitev in ne dosegajo povprečne stopnje vključenosti osnovnošolskih otrok v glasbene šole, izdalo soglasje za nekoliko večji obseg učencev. Šolam, ki ne dosegajo niti 10 % vključenosti, je izdalo soglasje do največ 32 učencev, ostalim pa bistveno manj, to je za 3, 4, 6 oziroma 8 učencev. Vsem glasbenim šolam, ki so zaprosile za širitev in presegajo republiško povprečje, ne glede na velikost šole in ostale reference, pa je odobrilo širitev za 2 učenca. Skupno je ministrstvo za šolsko leto 2021/22 izdalo soglasje za 226 učencev individualnega pouka in 160 učencev skupinskega pouka, kar je 15 novih oddelkov v javnih glasbenih šolah ter za 29 učencev individualnega instrumentalnega pouka in 45 učencev skupinskega pouka, kar je 2 nova oddelka v zasebnih glasbenih šolah.[2]

4. Inkluzivna pedagogika

Pri obravnavi zadevne problematike je potrebno upoštevati tudi t. i. inkluzivno pedagogiko. Gre za pristop, ki slehernemu posamezniku (otroku) omogoča sodelovanje v vzgojno izobra ževalnem procesu po njegovih zmožnostih. Pri tem pa ne gre zgolj za (specialno) pedago ško metodo, temveč tudi za pravno zavezo, ki jo je Slovenija sprejela z ratifikacijo Konvencije OZN o otrokovih pravicah (v nadaljevanju: KOP) in Konvencije OZN o pravicah invalidov (v nadaljevanju: KPI). Pravna stroka obširno utemeljuje pravne obveznosti Slovenije pri vključevanju otrok s posebnimi potrebami v redne šole. Obravnavano ureditev ZGla je tako treba upoštevati tudi z vidika navedenih mednarodnih pravnih dokumentov. Zagovornik pa je tematiko preverjal tudi z vidika 11. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov[3] (v nadaljevanju ZIMI), ki opredeljuje obveznost vključujočega izobraževanja in izvajanje prilagoditev za otroke z invalidnostmi na vseh ravneh.

Inkluzija nadomešča pojem integracija, ki se je v slovenskem šolskem prostoru že prijel. Z integracijo navadno mislimo prilagajanje posameznika (otroka s posebnimi potrebami) šolskemu okolju. Inkluzija pa naj bi dala večji poudarek na prilagajanje okolja, ne samo otrokom s posebnimi potrebami, ampak vsakemu otroku posebej. Kot primer za to so npr. otroci iz drugega jezikovnega in kulturnega okolja, ki tudi potrebujejo posebne prilagoditve u čnega procesa in učnega okolja, če želimo, da se v vrtcih in šolah dobro počutijo in so uspe šni, čeprav jih zakon ne obravnava kot učence s posebnimi potrebami. In prav z vklju čevanjem otrok, ki so zelo drugačni, kar zahteva od vzgojiteljev in učiteljev posebne prilagoditve, se ukvarja inkluzivna pedagogika.

5. Pravna ureditev varstva pred diskriminacijo

[2] Izhaja iz dopisa MIZŠ št. 100-24/2021/78 z dne 29. 7. 2021, ki ga je predlagateljica priložila svoji pobudi.
[3] Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo[4] (v nadaljevanju ZVarD), po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svobo ščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katerekoli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina ključen razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, **invalidnost**,[5] starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. **Neposredna diskriminacija** obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). **Posredna diskriminacija** pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb.

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, je lahko dopustno, vendar le izjemoma in pod pogoji testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD, ki določa, da neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

6. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena 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

[4] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

[5] Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije med osebami z oviranostmi ter družbenimi in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi. Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem (oviranost, ki izhaja iz telesnih oz. duševnih značilnosti oz. meja zmožnosti osebe za običajne telesne in duševne funkcije oz. dejavnosti) kot tudi v socialnem modelu (funkcionalna oviranost, ki v povezavi s prvo izhaja iz ravnanja in odnosov ljudi do oseb z invalidnostmi in ljudi zaznamuje pri njihovem socialnem delovanju in sodelovanju v socialnem življenju).

oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblasti.

Zagovornik je ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

7. Ocena diskriminatornosti ZGla

Zagovornik je v konkretnem postopku na podlagi 38. člena ZVarD ocenjeval, ali je ZGla, ki kot edini zakon v RS ureja glasbeno izobraževanje otrok, pri čemer ne predvidi prilagoditev za otroke s posebnimi potrebami, skladen z načelom enakega obravnavanja oziroma ali tak šna ureditev krši prepoved diskriminacije. Zagovornik se je konkretno osredotočil na vpra šanje, ali veljavna ureditev v ZGla izpolnjuje elemente posredne diskriminacije v smislu drugega odstavka 6. člena ZVarD, saj iz okoliščin zadeve izhaja, da bi v obravnavanem primeru, če bo diskriminacija ugotovljena, lahko šlo za posredno diskriminacijo.

Kot je razvidno iz zgoraj navedenih določil zakonodaje in pojasnil MIZŠ, imajo pri vpisu v glasbeno šolo vsi zainteresirani otroci enake pogoje. MIZŠ je podalo oceno, da se učenci s posebnimi potrebami že doslej pod enakimi pogoji kot vsi ostali lahko vključujejo v glasbene šole, pri čemer so jim prilagoditve, če jih potrebujejo, lahko omogočene že ob samem sprejemnem preizkusu, katerega izvedba je zaupana strokovnim delavcem s potrebnim znanjem in kompetencami. Poleg tega pouk instrumentov in petja poteka individualno, zato so po stališču MIZŠ tudi kasneje v okviru obstoječih programov mogoče določene izvedbene prilagoditve posameznemu učencu.

ZIMI v prvem odstavku 3. člena invalide opredeli kot osebe z dolgotrajnimi telesnimi, **du ševnimi** in senzoričnimi **okvarami** ter **motnjami v duševnem razvoju**, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v dru žbi. Drugi odstavek 11. člena ZIMI določa, da imajo invalidi **pravico do ustreznih prilagoditev pri vključevanju v vzgojni, šolski ali študijski proces in pravico do primernih prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa individualnim potrebam invalida.**

Kaj pomeni termin »primerne prilagoditve«, pojasni tretji odstavek 3. člena ZIMI, in sicer kot *potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe*, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin. Ta definicija izhaja iz 2. člena KPI. Termin »primerne prilagoditve« se v neprevedeni različici glasi »reasonable accommodation«, njena definicija pa v prevodu pomeni »*potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve*, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebnega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin«.

Iz zgornjega opisa izhaja, da se kot primerne prilagoditve smatrajo določene spremembe (ang. »modifications«) oziroma zakonodajni, upravni in drugi ukrepi, kar že samo po sebi pove, da ne gre za enake pogoje, kot so določeni za vse ostale, temveč za nekaj druga čnega, spremenjenega, prilagojenega.

KPI, h kateri je Slovenija samostojno pristopila leta 2008, organi EU in države članice EU pa leta 2011, v drugem odstavku 24. člena med drugim določa, da države pogodbenice zagotavljajo:

- da imajo invalidi enako kot drugi dostop do vključujočega, kakovostnega, brezpla čnega osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja v skupnostih, v katerih živijo;
- primerne prilagoditve glede na posameznikove potrebe;
- invalidom v splošnem izobraževalnem sistemu potrebno pomoč in jim omogočajo u činkovito izobraževanje;
- učinkovito, posamezniku prilagojeno pomoč v okolju, ki invalidom zagotavlja največji mogoči akademski in socialni razvoj, da se doseže njihova popolna vključenost.

Poleg tega ZIMI Vladi RS in ministrstvom, ki na svojih delovnih področjih uresničujejo cilje nacionalnega akcijskega programa za invalide, nalaga spodbujanje in ustvarjanje enakih možnosti za invalide ter preprečevanje njihove diskriminacije. Ministrstva morajo pri pripravi predpisov s svojega delovnega področja upoštevati cilje KPI in akcijskega programa ter pri tem sodelovati z ministrstvom, pristojnim za invalidsko varstvo (26. člen ZIMI). Akcijski program za invalide 2022-2030[6] (v nadaljevanju API) pod ciljem 4 Vzgoja in izobraževanje[7] opredeljuje 17 ukrepov za odpravljanje ovir, s katerimi se srečujejo invalidi med izobra ževanjem. Med drugimi sta tudi ukrepa 4.15 in 4.16, ki predvidevata:

- omogočanje učencem **primerljiv način izobraževanja, glede na vrsto invalidnosti v skladu z njihovimi sposobnostmi**;
- zagotavljanje sistema izobraževanja otrok z motnjo v duševnem razvoju, ki bo omogočal **fleksibilnejše prilagajanje izobraževalnim potrebam** ter boljše pogoje za nadaljnje izobraževanje (prehajanje med programi, vključevanje v izobraževalne programe, ipd).

Iz Preglednice 1 navedenega programa[8] je razviden odnos med poročevalci, nosilci in cilji, pri čemer sta ukrepa 4.15 in 4.16 v domeni MIZŠ oziroma direktoratov in služb MIZŠ ter Zavoda RS za šolstvo.

Z navedenimi obveznostmi ni skladno stališče MIZŠ, da se otroci s posebnimi potrebami že sedaj lahko vpisujejo v glasbene šole pod enakimi pogoji kot vsi ostali otroci, kar naj bi, kot je razumeti, zadoščalo. Z navedenimi obveznostmi so skladna uvodna razmišljanja Zavoda

[6] Akcijski program za invalide 2022-2030 št. 14100-5/2021/3 z dne 14. 10. 2021, dostopen na Akcijski program za invalide | GOV.SI.
[7] Glej str. 8 do 10 Akcijskega načrta za invalide 2022-2030.
[8] Glej str. 21 Akcijskega načrta za invalide 2022-2030.

RS za šolstvo glede koncepta inkluzije in priznanje, da so ovire lahko tako v otroku samem kot tudi v pogojih in ovirah iz učnega okolja, ne pa tudi njegova končna ugotovitev, da trenutna ureditev sprejemnih preizkusov *dopušča* prikaz glasbenih sposobnosti tudi u čencem, ki imajo določene primanjkljaje. Iz tega je razumeti, da Zavod torej priznava potrebo po inkluziji, istočasno pa meni, da je ureditev ustrezna tudi, če ta ni zagotovljena. Hkrati pa določeni (redki) primeri dobre prakse, na katere se sklicujeta Zveza in Združenje, še zdaleč niso dovolj, da bi lahko govorili o stanju, skladnem z zahtevami ZIMI in KPI.

Zagovornik ocenjuje, da morebitne prilagoditve, do katerih sicer v praksi že sedaj lahko pride ob samem glasbenem pouku (npr. instrumentov in petja, na kar se sklicuje MIZŠ), ne morejo nadomestiti prilagoditev, ki bi morale biti omogočene otrokom s posebnimi potrebami že v fazi samega vpisovanja v glasbene šole oziroma opravljanja sprejemnih preizkusov. Ravno v tej fazi je namreč potreba po prilagoditvah največja, saj sprejemni izpiti brez prilagoditev lahko pomenijo nepremostljivo oviro za otroke s posebnimi potrebami. Zagovornik se strinja s predlagateljico, da že sam izraz »otrok s posebnimi potrebami« pomeni, da tem otrokom enaki pogoji ne zadostujejo, ampak njihove posebne potrebe terjajo primerne prilagoditve. Glede na to, da jih zakon ne predvideva, se Zagovornik strinja tudi z navedbo predlagateljice, da jim je na ta način dostop do glasbenega izobraževanja ve činoma *de facto* onemogočen.

To sicer ne pomeni, da do sedaj ni bilo nobenega primera dobre prakse. Zveza in Združenje v svojem dopisu[9] namreč pojasnjujeta, da so v glasbene šole že sedaj vključeni otroci s posebnimi potrebami, kar pomeni, da so uspešno opravili sprejemni preizkus in se vključili v program glasbenega izobraževanja. Navajata primer slepe učenke, ki je v sodelovanju s Centrom Iris v šolskem letu 2020/2021 sodelovala na glasbenem tekmovanju. Zagovornik se zaveda, da taki primeri v praksi seveda obstajajo, vendar pa, kot je potrdil tudi Zavod RS za šolstvo v svojem pojasnilu,[1] vključevanje otrok s posebnimi potrebami, ki za svoj optimalen uspeh in napredek potrebujejo prilagoditve, v glasbenem šolstvu ni sistemsko urejeno. To je pokazala tudi Zagovornikova zgornja analiza pravnih podlag in pravnih virov, prav tako pa o tem pričajo predlagateljičine navedbe.

MIZŠ je navedlo, da je v zadnjem času prejelo več pobud v zvezi z večjo možnostjo vklju čevanja učencev s posebnimi potrebami v programe glasbene šole, zato bo glede druga čnih pogojev za vključevanje in šolanje otrok s posebnimi potrebami v glasbenih šolah pristopilo k pripravi temeljite strokovne analize, ki bo pokazala, ali so za to potrebne spremembe zakonodaje na področju glasbenega šolstva. MIZŠ je tovrstno analizo že umestilo med naloge pristojnih strokovnih služb. Pri tem gre opozoriti, da so primerne prilagoditve za otroke s posebnimi potrebami nujne na podlagi določb ZIMI in KPI. Strokovna analiza lahko poda odgovore na vprašanja, kako k temu pristopiti, kakšne ukrepe uvesti, katere so potrebne primerne prilagoditve za posamezne skupine otrok s posebnimi potrebami itd., ni pa mogoče z njo ugotavljati (le), ali so spremembe zakonodaje na podro čju glasbenega šolstva potrebne ali ne. Že samo dejstvo, da vključevanje otrok s posebnimi potrebami v glasbeno izobraževanje v RS ni sistemsko urejeno, namreč nasprotuje dolo čbam ZIMI, predvsem pa tudi določbam KPI, katere podpisnica je Slovenija.

Da je potreba po primernih prilagoditvah izražena še toliko bolj za otroke z motnjami avtisti čnega spektra (v nadaljevanju MAS) kot ene izmed skupin otrok s posebnimi potrebami, pa ne izhaja le iz navedb predlagateljice, temveč tudi iz strokovnih in znanstvenih gradiv.[11] V njih je opisan izjemen pomen glasbene terapije pri otrocih z MAS, pri katerih je glasbeno področje pogostokrat močno področje, saj številni izmed njih izkazujejo nadpovprečne bazi

[9] Dopis št. 10/2022 z dne 14. 2. 2022.
[1] Dopis št. 600-11/2022-2 z dne 23. 2. 2022.
[11] Kot primer: Glasba in avtizem, prof. dr. Katarina Habe in prof. dr. Barbara Sicherl Kafol, Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani, 2020, Ljubljana.

čne glasbene sposobnosti, izražajo velik interes za glasbo, glasba pa zanje predstavlja sredstvo strukturiranja, sredstvo komuniciranja in sredstvo grajenja socialnega mostu. V nekaterih državah je že udejanjena ideja, da so v okviru glasbenih šol zaposleni tudi glasbeni terapevti, ki vodijo posebne glasbenoterapevtske programe, hkrati pa so v strokovno pomoč profesorjem inštrumenta in glasbene teorije. Glasbena stroka opozarja, da inkluzija otrok s posebnimi potrebami v glasbenih šolah ni zakonsko opredeljena in da v Sloveniji obstajajo le redke glasbene šole, kjer se inkluzija dejansko izvaja. Profesorji in štrumenta in glasbene teorije se ne čutijo dovolj kompetentne za poučevanje otrok s posebnimi potrebami.[12]

Upravičenje otrok z MAS do primerih prilagoditev opredeljujejo tudi tako mednarodni kot slovenski dokumenti, h katerim je pristopila oziroma jih sprejela Slovenija, in sicer Deklaracija Evropskega parlamenta o pravicah oseb z avtizmom iz leta 1996[13] ter Smernice za celostno obravnavo oseb s spektroavtistično motnjo Ministrstva za zdravje iz leta 2009.[14] O pomanjkanju sistemskih rešitev za otroke z MAS pa je že v več letnih poročilih opozoril tudi Varuh človekovih pravic.[15]

Zagovornik skladno z vsem navedenim zaključuje, da je ureditev glasbenega izobraževanja po ZGla, v katerem niso predvidene prilagoditve za otroke s posebnimi potrebami, diskriminatorna glede na osebno okoliščino invalidnosti. Zagovornik ocenjuje, da gre za v drugem odstavku 6. člena ZVarD opredeljeno posredno obliko diskriminacije, saj na podlagi osebne okoliščine invalidnosti zaradi navidezno nevtralnih določb (nevtralne ureditve ZGla, ki predvideva »nevtralne«, t.j. enake pogoje za vse) posameznike (otroke s posebnimi potrebami) postavlja v neenak oziroma slabši položaj kot druge otroke.

Zato je v nadaljevanju še preveril, ali takšna ureditev v skladu z drugim odstavkom 6. člena ZVarD objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

8. Legitimen cilj ter ustrezna in nujno potrebna sredstva za doseganje tega cilja

Organi in organizacije, na katere se je Zagovornik v obravnavanem primeru za izvedbo postopka ocene diskriminatornosti obrnil s prošnjo po pojasnilih, niso zatrjevali, da bi bil namen aktualne ureditve zasledovanje kakršnegakoli legitimnega cilja. To pomeni, da ne MIZŠ ne kateri od ostalih akterjev, ki jih je Zagovornik zaprosil za pojasnila, nikjer ne omenjajo morebitnega legitimnega cilja, ki naj bi ga obravnavana ureditev zasledovala, posledično pa se tudi ne opredeljujejo do ustreznosti in nujnosti ukrepov, s katerimi naj bi ta cilj zasledovali. Potencialnega obstoja takšnega legitimnega cilja, zaradi katerega bi bila navedena ureditev ustrezna in nujno potrebna, pa ob preučitvi pravnih podlag ni zaznal niti Zagovornik. Iz tega izhaja, da pogoji, ki bi izključevali posredno diskriminacijo, niso podani.

9. Sklepne ugotovitve Zagovornika

Očitno je, da vključevanje otrok s posebnimi potrebami v glasbeno izobraževanje v Sloveniji

[12] Prav tam, str. 8.
[13] Dostopno na: https://www.avtizem.net/listina-pravic-oseb-z-mas?msclkid=78a9ce6cd12111ec96698cc171c9fa1f.
[14] Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZ/DOKUMENTI/Preventiva-in-skrb-za-zdravje/Varovanje-in-krepitev-zdravja/dusevno-zdravje/Smernice.avtisti.pdf?msclkid=0b41111fd12211 ecaa409a8b80cf6b40.
[15] Pregled dela Varuha človekovih pravic 2013 do 2018, dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razne_publikacije/VCP_6LET_Pregled_dela.pdf.

ni sistemsko urejeno, kar je v nasprotju z ZIMI in KPI. Prilagoditve glasbenega izobra ževanja za otroke s posebnimi potrebami so v praksi, kot je bilo prikazano, prepuščene senzibilnosti in angažiranosti posameznih strokovnih delavcev in ravnateljev. Vendar pa posamezni primeri dobre prakse niso dovolj za uresničevanje in zagotavljanje ene temeljnih pravic vsakega otroka, pravice do enakih možnosti izobraževanja. Po drugi strani pa so tudi glasbeni pedagogi v situacijah, ki se pojavijo v praksi, prepuščeni sami sebi in se zdi razumljivo, da se ne čutijo dovolj kompetentne za poučevanje otrok s posebnimi potrebami.

Slovenija ima na deklaratorni ravni zagotovljena vsa potrebna izhodišča, saj je podpisnica vseh relevantnih mednarodnih aktov. Zato je še toliko bolj nedopustno, da potrebe otrok s posebnimi potrebami v praksi nato izenačuje s potrebami in zmožnostmi običajnih otrok. Kot je izpostavila predlagateljica, vsi, ki so kdaj opravljali sprejemne izpite v glasbenih šolah, kasneje pa nanje spremljali svoje otroke, vedo, da gre za stresen dogodek, kjer pogosto odpovejo že običajni otroci, kaj šele tisti s posebnostmi v razvoju. Glede na to, da je za vpis v nekatere programe interes nekajkrat večji od razpisanih prostih mestih, je jasno, da o izboru odločajo malenkosti. Poleg tega pa otroci s posebnimi potrebami tudi ne zmorejo (tudi po več ur) čakati v gneči na hodnikih ter pokazati najboljše, kar znajo, v neznanem prostoru z neznanimi ljudmi, torej v zanje neznanih in zato stresnih okoliščinah. Še toliko bolj to velja za otroke z MAS (kot ene od skupin otrok s posebnimi potrebami), katerim glasba ne predstavlja zgolj enega v neskončnem naboru možnih interesov, temveč močno področje, s katerim lahko ob primerni podpori in prilagoditvah presežejo svoje posebnosti in si nenazadnje zgradijo tudi svojo poklicno pot.

Upoštevaje vse navedeno, bo Zagovornik v luči ocenjene diskriminatornosti predpisa primarno pripravil priporočilo za MIZŠ, v katerem ga bo pozval k ustrezni spremembi zakonodaje oziroma odpravi diskriminacije (druga alineja 21. člena ZVarD). Zagovornik bo na podlagi izvedenih aktivnosti ministrstva (ki jih je delno za leto 2022 že napovedalo) naknadno presodil, ali bo v zadevi pred ustavnim sodiščem vložil tudi zahtevo za začetek postopka ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. O predmetni oceni diskriminatornosti predpisa oziroma izvedenih aktivnostih v konkretni zadevi se obvesti predlagateljico.

Pripravila:
mag. Eva Cankar Farkaš
Svetovalka Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI