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:13:13, 24.03.2025
Referenčna številka:0070-9/2025/1

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje
Dr. Vinko Logaj, minister
Masarykova cesta 16
1000 Ljubljana

E: zp.mvi@gov.si
gp.mvi@gov.si

Številka: 0070-9/2025/1
Datum: 24. 3. 2025

Zadeva: Priporočili Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H)

Zveza: objava predloga zakona na spletnem mestu E-demokracija (12. 3. 2025)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je preučil predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H), ki je bil 12. 3. 2025 objavljen na spletnem mestu E-demokracija.[1]

Zagovornik v skladu z drugo alinejo 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje priporočila glede predlaganih določb ZVrt-H.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, da:

1. **obrazložitev k 2. členu ZVrt-H (novi 10.d člen), ki ureja ukrep vključevanja otrok iz romskih naselij v vrtec, oziroma uvodni del zakonskega gradiva dopolni s pojasnili in podatki, ki ta ukrep utemeljujejo;**

2. **v 16. členu ZVrt-H novi 46.b člen dopolni tako, da bo jasno razvidno, da se podatki na področju predšolske vzgoje zbirajo tudi zaradi zagotavljanja in spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti v skladu z zakonom, ki ureja področje varstva pred diskriminacijo.**

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje prosimo za pisni odziv na priporočila po zaključku postopka javne razprave.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[1] Javna objava predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H), EVA 2025-3350-0024. Dostopno na: https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=17675.

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

V vednost:
- Predsednica Republike Slovenije (gp.uprs@predsednica-slo.si),
- Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si),
- Državni zbor Republike Slovenije (gp@dz-rs.si),
- Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (info@varuh-rs.si)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si),
- Ministrstvo za notranje zadeve (gp.mnz@gov.si),
- Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti (gp.un@gov.si),
- Zavod RS za šolstvo (info@zrss.si),
- Skupnost vrtcev Slovenije (skupnost@skupnostvrtcev.si),
- Skupnost centrov za socialno delo Slovenije (info@scsd.si),
- Pedagoški inštitut (pedagoski.institut@pei.si, korakzakorakom@pei.si),
- Center šolskih in obšolskih dejavnosti (info@csod.si),
- Svet romske skupnosti Republike Slovenije (rskupnost@siol.net),
- Zveza Romov Slovenije (romani.union@siol.net),
- Zveza romske skupnosti Slovenije Umbrella – Dežnik (drustvo.anglunipe@gmail.com),
- Zveza za razvoj romske manjšine - Preporod (info@zveza-preporod.si),
- Zveza za razvoj romske skupnosti (golobizvonko91@gmail.com),
- Zveza za razvoj romskega turizma, športa in kulture RS »Nova pot – Nevo drom« (horvat.sonja1@gmail.com),
- Romski akademski klub (romskiakademskiklub@gmail.com).

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika št. 0070-9/2025/1.

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILOM ŠT. 0070-9/2025/1

1.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, da obrazložitev k 2. členu ZVrt-H (novi 10.d člen), ki ureja ukrep vključevanja otrok iz romskih naselij v vrtec, oziroma uvodni del zakonskega gradiva dopolni s pojasnili in podatki, ki ta ukrep utemeljujejo.

S predlogom 2. člena ZVrt-H (novi 10.d člen) se uvaja ukrep za vključevanje otrok iz romskih naselij v vrtce. Občina bo na območju evidentiranega romskega naselja morala spremljati in spodbujati vključevanje predšolskih otrok v vrtec. Če otroci, ki bodo do konca leta dopolnili pet let, do 30. aprila ne bodo vključeni v vrtec, bo morala občina določiti vrtec, ki bo zagotovil krajši program (240 ur letno). Pristojna občinska služba bo izvajala vse aktivnosti za vpis otrok v vrtec. Če starši otroka ne bodo vpisali v skrajšan program vrtca do 30. septembra, bo občina o tem obvestila center za socialno delo.

Gre za ukrep, ki naj bi izboljšal življenjske pogoje in vključenosti romske skupnosti v družbo. Zagovornik podpira prizadevanja za doseganje tega cilja. Ker predlog rešitve uvaja strožjo ureditev za romske otoke, ki niso vključeni v vrtec, v primerjavi z drugimi otroki, je treba ukrep utemeljiti.

Ustava RS v 14. členu zagotavlja enakost pred zakonom, ZVarD pa določa obveznost državnih organov in lokalnih skupnosti, da ustvarjajo pogoje za enako obravnavo vseh oseb, ne glede na njihove osebne okoliščine (med njimi npr. pripadnikov narodnih in etničnih skupnosti). Varstvo pred diskriminacijo se nanaša tudi na vzgojo in izobraževanje (2. člen ZVarD). Neenako obravnavanje zaradi etnične pripadnosti je v skladu z ZVarD (13. člen) in pravom EU prepovedano.[2] Dovoljeno je le izjemoma, pod pogoji strogega testa sorazmernosti, vključno z nujnostjo in neobhodno potrebnostjo ukrepov za doseganje cilja, ki pretehta nad (morebitnimi) negativnimi posledicami ravnanja oziroma ukrepa. Razlikovanje mora služiti zakonitemu cilju ter biti ustrezno, potrebno in sorazmerno. Pri presoji sorazmernosti je treba upoštevati celoten kontekst in presoditi, ali morda ne obstajajo milejši ukrepi za dosego cilja.

Evropsko sodišče za človekove pravice je zavzelo stališče, da so Romi ranljiva manjšina, ki potrebuje posebno zaščito, tudi na področju izobraževanja. Države morajo upoštevati specifične potrebe pripadnikov romske skupnosti pri oblikovanju zaščitnih ukrepov za zagotavljanje pravice do izobrazbe. Sprejemati mora pregledne, razumne, sorazmerne in učinkovite ukrepe, ki izpolnjujejo jasna merila. Ukrepi ne smejo imeti diskriminatornega učinka, tudi če njihov namen ni diskriminirati.[3]

V tem oziru predlog 2. člena ZVrt-H (novi 10.d člen) ne vsebuje jasne utemeljitve ukrepa.

Manjkajo podatki, ki bi podkrepili osnovni cilj ukrepa, npr. podatki o trenutni vključenosti romskih otrok v vrtce, vzrokih za nizko udeležbo, učinkih nevključitve ter analizah učinkov na pravice otrok in staršev.

[2] Predmet predloga ZVrt-H 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 izobraževanja (tč. g 3. člena).
Dostopno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32000L0043.

[3] 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.

Presoja vpliva na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. *equality impact assesment*) je obveza pripravljavcev zakonodajnih predlogov, ki izhaja iz 14. člena ZVarD.[4] Ti morajo na svojih delovnih področjih pri načrtovanju ukrepov in politik presojati tudi vpliv teh ukrepov na posamezne družbene skupine. Zagovornik je leta 2024 izvedel analizo, v kateri se je osredotočil na težave in priložnosti pripadnikov romske skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja.[5] Tudi različni strateški dokumenti države in strokovne raziskave sicer poudarjajo pomen zgodnjega vključevanja romskih otrok v predšolsko vzgojo.[6] Te oziroma tovrstne podatke je mogoče uporabiti pri dodatni utemeljitvi predlaganega člena oziroma ukrepa.

Manjkajo tudi podatki, ki bi dokazali sorazmernost ukrepa. Tak ukrep mora biti ob legitimnem cilju ustrezno, potrebno in sorazmerno sredstvo za dosego tega cilja. Predvsem manjkajo pojasnila in podatki o tem, kako je država doslej spodbujala vključevanje romskih otrok v predšolsko vzgojo in dokazati, da za dosego istega cilja ni na voljo drugih milejših ukrepov. Torej utemeljiti, da je ukrep res nujno potreben.

---

[4] 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.

[5] Več o tem v Rednem letnem poročilu Zagovornika za leto 2024, str. 173–179.
Dostopno na: https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2025/02/Redno-letno-porocilo-za-leto-2024.pdf.

[6] Glej npr.:
Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji 2021–2030.
Dostopno na:
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMIZS%2FSRI%2FRomi%2FStrategija-VIZ-Romov-2021-2030.docx&wdOrigin=BROWSELINK.
Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2021–2030.
Dostopno na:
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fvladne-sluzbe%2FUN%2FNPUR-2021-2030%2F108NPRomi.docx&wdOrigin=BROWSELINK.
Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (2011).
Dostopno na: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf.
Vonta, T. (2011). Nacionalna evalvacijska študija uspešnosti romskih učencev v osnovni šoli. Zaključno vsebinsko poročilo. Pedagoški inštitut.
Dostopno na: https://zaprom.si/wp-content/uploads/Nacionalna-evalvacijska-studija-uspesnosti-Romskih-ucencev-v-osnovni-soli.pdf.
Bešter, R., Pirc, J. (2023). Analiza dela romskih pomočnikov v vrtcih in osnovnih šolah. Končno poročilo. Šolsko leto 2022/23. Inštitut za narodnostna vprašanja.
Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/SRI/Romi/Analiza-dela-romskih-pomocnikovINV.pdf.
Breaking the silence. The Right of Each Young Roma Children in Europe to Develop and Thrive. European REYN Early Childhood Research Study. Exploring the Status of Young Roma Children and their Families.
Dostopno na: https://www.reyn.eu/wp-content/uploads/2023/09/REYN_Early_Childhood_Research_Study-0524.pdf.

[6] Položaj romskih otrok v Sloveniji. Infografika.
Dostopno na: https://www.reyn.eu/wp-content/uploads/2023/09/Slovenia_infographic.pdf.

2.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, da v 16. členu ZVrt-H novi 46.b člen dopolni tako, da bo jasno razvidno, da se podatki na področju predšolske vzgoje zbirajo tudi zaradi zagotavljanja in spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti v skladu z zakonom, ki ureja področje varstva pred diskriminacijo.

ZVrt-H v 16. členu (novi 46.b člen) določa zbirke podatkov, ki jih vodijo občine. Namen teh evidenc je zagotoviti, da ima vsaka občina natančne podatke o otrocih, ki so vključeni v vrtce na njenem območju, ter o tistih, ki niso vključeni v vrtec. Vendar določba ne predvideva zbiranja anonimiziranih podatkov tudi z namenom zagotavljanja enakega obravnavanja in enakih možnosti.

Zbiranje podatkov na področju predšolske vzgoje je ključno za oblikovanje politik, ki naslavljajo težave pri vključevanju otrok iz ranljivih skupin (npr. otrok s posebnimi potrebami, otrok narodnostnih in etničnih skupnosti, otrok, ki živijo v nespodbudnem okolju zaradi revščine itd.).

V skladu z ZVarD so državni organi in lokalne skupnosti zavezani k ustvarjanju pogojev za enako obravnavo vseh oseb, ne glede na njihove osebne okoliščine (14. člen ZVarD). Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti (17. in 18. člen ZVarD) morajo temeljiti na podatkih, ki odražajo dejanske neenakosti v družbi. Brez ustreznega zbiranja podatkov ni mogoče oblikovati in izvajati učinkovitih ukrepov za odpravo diskriminacije ter zagotavljanje enakega obravnavanja, enakih možnosti oziroma dejanske enakosti. Brez teh podatkov ni možno načrtovati ciljnih, na realnih tveganjih utemeljenih ukrepov, ki bi izboljšali dostopnost predšolske vzgoje za otroke iz ranljivih skupin ter njihovo večjo vključenost v programe predšolske vzgoje.

Slovenijo različni mehanizmi nadzora na področju človekovih pravic[7] opozarjajo, da ne zbira in analizira podatkov o enakosti, enaki obravnavi in enakih možnostih (angl. »equality data«).

Na pomanjkanje teh podatkov je večkrat opozorila tudi Evropska komisija, ki v svojih dokumentih močno poudarja njihov pomen, v posebnem priročniku pa te podatke opredeljuje kot informacije kvantitativne ali kvalitativne narave, ki so ključne za analiziranje neenakosti v družbi in oblikovanje ustreznih protidiskriminacijskih politik. Na pomanjkanje takšnih podatkov je večkrat opozoril tudi Zagovornik v priporočilih.

S predlagano dopolnitvijo člena bi se omogočila uporaba teh podatkov za spremljanje in spodbujanje enakih možnosti na področju predšolske vzgoje. Dostopnost teh podatkov je pomembna zaradi možnosti spremljanja ocenjevanja dejanskega stanja in razvoj ukrepov za odpravo neenakosti.

Preveri naj se, ali so v evidencah predvideni vsi podatki, ki so potrebni za presojo učinkov ukrepov, in ali je predviden ustrezen dostop oziroma povezovanje evidenc, predvsem za ministrstvo.

---

[7] Glej npr. priporočila Odbora za otrokove pravice Sloveniji.
Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilaterala/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/212cdbcc79/Sklepne-ugotovitve-k-tretjemu-in-cetrtemu-porocilu-Slovenije-o-izvajanju-Konvencije-o-otrokovih-pravicah.pdf.
Glej tudi poročila in priporočila Evropske komisije Sveta Evrope za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI).
Dostopno na: https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/168094caff in https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a59af2.