



Številka: 07000-11/2020/7

Datum: 23. 7. 2020

**Zadeva: Odgovor na poizvedbo Zagovornika načela enakosti glede diskriminatornosti
Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in
izobraževanja**

Zveza: Poizvedba Zagovornika načela enakosti št. 050-10/2020/3 z dne 28. 5. 2020

Zagovornik načela enakosti (v nadaljnjem besedilu: Zagovornik) je 18. 5. 2020 prejel anonimni predlog za obravnavo diskriminacije, vezan na aktualno ureditev izvajanja vzgojno izobraževalnega procesa v osnovnih šolah. Iz predloga izhaja, da naj bi bila ureditev, kot jo določa Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 67/20; v nadaljnjem besedilu: Odlok), v skladu s katero lahko osnovno šolo ponovno obiskujejo le učenci prve triade in devetošolci, diskriminatorna do drugih učencev, za katere pa se predvideva, da bodo zaključili šolsko leto z nadaljevanjem pouka na daljavo. Po mnenju anonimnih prijaviteljev gre za neupravičeno razlikovanje in neenakopraven dostop do pravice do kakovostne izobrazbe glede na starost učencev.

Zagovornik je na podlagi predloga anonimnih prijaviteljev začel s postopkom ocene diskriminatornosti Odloka, s katerim se je na novo uredil režim šolanja šoloobveznih otrok, in sicer tako, da je za posamezne kategorije otrok (4.–8. razred osnovne šole) predvideno nadaljevanje oziroma zaključek šolskega leta z učenjem na daljavo, medtem ko je za drugo kategorijo šolarjev (1.–3. in 9. razred osnovne šole) že omogočena vrnitev v šolske klopi oziroma za katere je nadaljevanje izobraževalno vzgojnega procesa predvideno v prostorih javnih zavodov. Z namenom preučitve, ali je omenjena ureditev skladna z načelom prepovedi diskriminacije oziroma ali se z omenjeno ureditvijo (ne)zakonito razlikuje med posameznimi kategorijami šoloobveznih učencev, in sicer na podlagi njihove osebne okoliščine, starosti, Zagovornik na Vlado Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) kot izdajateljico Odloka v skladu s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg) naslavlja poizvedbo ter naproša za odgovore na naslednja vprašanja:

- Kakšen je bil razlog, da je Vlada z Odlokom del šoloobveznih učencev (4.–8. razreda osnovne šole) izključila iz vzgojno izobraževalnega procesa, ki se izvaja v javnih zavodih (šolskih prostorih)?
- Katere cilje je z omenjeno ureditvijo različnih režimov šolanja šoloobveznih otrok zasledovala Vlada?
- Na podlagi kakšnih kriterijev (raziskav, analiz itd.) je bila sprejeta odločitev, da se lahko v javne zavode (šolske prostore) ponovno vrnejo le učenci prve triade in devetošolci, ne pa tudi učenci 4.–8. razreda osnovne šole. Prosimo, priložite dokumentacijo (analize, raziskave itd.), ki je bila podlaga za sprejetje aktualne ureditve oziroma iz katere bo razvidna utemeljenosti razlikovanja med različnimi starostnimi skupinam šoloobveznih otrok?
- Ali in zakaj aktualna ureditev oziroma ukrep, s katerim se delu šoloobveznih otrok onemogoča normalno izvajanje vzgojno izobraževalnega procesa v prostorih javnih zavodov, predstavlja (nujno) potrebno sredstvo za doseganje cilja, ki ga je Vlada zasledovala z Odlokom?

- Ali cilja ni mogoče doseči z drugimi, milejšimi sredstvi, s katerimi bi se vsem šoloobveznim učencem v Republiki Sloveniji omogočil zaključek šolskega leta z izvedbo vzgojno izobraževalnega procesa v šolskih prostorih?
- Kako utemeljujete ukrep izključitev dela učencev (4.–8. razreda osnovne šole) iz vzgojno izobraževalnega procesa v javnih zavodih z vidika dejstva, da je Vlada z Odlokom o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 69/20), ki je začel veljati 18. 5. 2020, že sprostila ukrep prepovedi združevanja do 50 ljudi ter je v sklopu rahljanja ukrepov za preprečevanje širjenja koronavirusa že sprejela vrsto drugih ukrepov (kot na primer odprtje trgovskih centrov, gostinskih, športnih objektov), ki že omogočajo združevanje (tudi) izpostavljene kategorije posameznikov, katerim pa se hkrati ne omogoča »združevanje« v sklopu izvrševanja vzgojno-izobraževalnega procesa (pri čemer ne gre spregledati dejstva, da se poprečno število učencev v posameznem razredu osnovne šole giblje okoli številke 20)?

Vlada v nadaljevanju odgovarja:

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) je Zagovorniku v zvezi z izvajanjem izobraževanja na daljavo pripravilo in posredovalo pojasnila na določena prejeta vprašanja že 22. 4., 21. 5., 1. 6., 19. 6. in 30. 6. 2020.

Ministrstvo je tako v obdobju od 16. 3. 2020, ko se je začela uporabljati Odredba o prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 19/20), kot tudi v obdobju po 29. 4. 2020, ko je Vlada na podlagi ocen in predlogov Ministrstva za zdravje sprejela »Okvirni načrt sproščanja omejitvenih ukrepov« v sodelovanju s pristojnimi javnimi zavodi, v zvezi z izvajanjem izobraževanja na daljavo zasledovalo naslednje ključne cilje:

- zagotavljanje kontinuiranega izobraževalnega procesa, ki je ustrezno prilagojen posebnim razmeram,
- preprečevanje nastajanja večjih razlik med učenci pri usvajanju znanja v tem času in posebna skrb za ranljive skupine,
- zagotavljanje ustreznih orodij za tehnično podporo učiteljem pri izvajanju izobraževanja na daljavo.

Primarna skrb ministrstva je tudi v času posebnih razmer ostala zagotavljanje enakih možnosti izobraževanja na daljavo in omogočanje nemotenega izobraževalnega procesa za vse otroke, tudi tiste iz najbolj ranljivega socialnega okolja.

Z izboljšanjem epidemiološkega stanja je Vlada lahko začela s sproščanjem določenih ukrepov, povezanih z obvladovanjem epidemije, posledično se je postopoma začela rahljati tudi začasna prepoved zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Ministrstvo je skupaj z Ministrstvom za zdravje, Nacionalnim inštitutom za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ), Zavodom za šolstvo Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZRSŠ), Centrom Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, predstavniki ravnateljskih združenj, predstavniki Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije in drugimi deležniki usmerilo vsa prizadevanja v zagotavljanje varne in čim bolj nemotene (delne) vrnitve učencev, dijakov in zaposlenih v vrtce in šole.

V obdobju od 29. 4. 2020, ko je Vlada na podlagi ocen in predlogov Ministrstva za zdravje sprejela »Okvirni načrt sproščanja omejitvenih ukrepov«, je ministrstvo vzgojno-izobraževalne institucije redno obveščalo glede postopnega odpiranja vrtcev in šol ter jim v zvezi s tem posredovalo več smernic in priporočil z namenom uspešnega opravljanja ter zaključka

vzgojno-izobraževalnega dela v šolah in zavodih v letošnjem šolskem letu ob hkratnem doslednem izvajanju priporočenih zdravstvenih ukrepov.

Ministrstvo je priporočila in navodila ob sproščanju ukrepov v zvezi z obvladovanjem epidemije in pri odločitvah glede postopnega vračanja učencev in dijakov v šole pripravljalo na podlagi aktivnega sodelovanja z zdravstveno in pedagoško stroko. Glede na aktualno epidemiološko situacijo, z upoštevanjem varnostnega vidika glede postopnega odpiranja vzgojno-izobraževalnih zavodov in ob hkratnem zavedanju pomembnosti vrtca in šole kot varovalnega dejavnika pri otrocih in učencih, se je v začetku maja izkazalo, da je najprimernejša pot postopno vračanje učencev in dijakov v vrtce in šole.

Z Odlokom je bilo na podlagi takratnega epidemiološkega stanja določeno, da se 18. 5. 2020 odpravi prepoved zbiranja ljudi v vrtcih, v osnovnih šolah za prvo triado učenk in učencev ter v srednjih šolah za zaključne letnike, v šolah s prilagojenim programom, v zavodih za izobraževanje otrok s posebnimi potrebami (v tistih, ki so dejavnost v času izrednih razmer prekinili) in v glasbenih šolah. Nekoliko pozneje, to je 25. 5. 2020, so se v šole vrnili učenci in učenke 9. razreda osnovne šole, s tem dnem pa je bila zagotovljena tudi organizacija dejavnosti za otroke z učnimi težavami (od 4.–8. razreda), ki v tem šolskem letu niso uspeli doseči minimalnih standardov znanja pri posameznih predmetih in bi lahko njihova ocena ob zaključku pouka v tem šolskem letu pri posameznih predmetih bila negativna. Prav tako so se v šolske klopi vrnili dijaki nižjih letnikov srednjih šol, ki so pri utrjevanju snovi in zaključevanju šolskega leta potrebovali pomoč oziroma je bila njihova vključitev v šolo nujna zaradi pridobivanja ustreznega praktičnega znanja in veščin.

Odgovor na vprašanje, kakšen je bil razlog za postopno in ne takojšnje vračanje vseh učencev v šole, kljub temu, da so se določeni ukrepi za obvladovanje sproščali, je v svojem bistvu preprost. Tako kot so bili razlogi za sprejetje ukrepov za obvladovanje epidemije varovanje javnega zdravja, preprečitev širjenja virusa in varovanje zdravja vsakega posameznika posebej, je bilo tudi postopno sproščanje ukrepov treba izpeljati ob zavedanju, da virus ostaja prisoten in da je kljub boljši epidemiološki sliki treba izvajati priporočila zdravstvene stroke. Večina ukrepov, ki so namenjeni preprečevanju širjenja nalezljivih bolezni, posega, vsaj v določenem delu, tudi v človekove pravice in svoboščine. Vlada je zato morala, na podlagi epidemiološke slike in priporočil zdravstvene stroke, pri sprejemanju in sproščanju ukrepov tehtati med pravicami posameznika in skrbjo za javno zdravje (in s tem seveda tudi za zdravje posameznika). Glavno vodilo Vlade in ministrstva na področju vzgoje in izobraževanja je bilo, da se ne glede na epidemijo in ne glede na to, ali se izobražujejo na daljavo ali v šoli, omogoči učencem in dijakom sodelovanje v vzgojno-izobraževalnem procesu ter možnost doseganja potrebnih standardov znanj, ob hkratnem zavedanju in skrbi za izvajanje ukrepov za preprečitev širjenja okužb.

Kot je bilo določeno že v Odloku, je Vlada ugotavljala strokovno utemeljenost ukrepov iz Odloka in ob upoštevanju strokovnih razlogov 28. 5. 2020 sprejela Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 78/20), z uveljavitvijo katerega je Odlok prenehal veljati. Novi odlok se je začel uporabljati 1. junija 2020 in je še dodatno sprostil začasno prepoved zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih. V osnovne šole, osnovne šole s prilagojenim programom in zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami so se v ponedeljek, 1. 6. 2020, vrnili učenci 4. in 5. razreda, v sredo, 3. 6. 2020, pa tudi učenci 6., 7. in 8. razreda. Vzgojno-izobraževalno delo je tako od 1. 6. 2020 za vse učence (od 1.–9. razreda) potekalo v normativno določenih oddelkih kot pred razglasitvijo epidemije, še vedno pa je bilo treba izvajati splošne higienske ukrepe, ki jih je pripravil NIJZ. Pomembno je poudariti, da se je 1. 6. 2020 v prostorih vrtcev in šol začela izvajati tudi dodatna strokovna pomoč.

Pri odločitvah glede postopnega sproščanja prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih je bila posebna pozornost, poleg pedagoških in psiholoških vidikov, namenjena tudi sočasnemu zagotavljanju najvišje možne mere skrbi za zdravstveno zaščito učencev, učiteljev, zaposlenih v vrtcih in šolah, njihovih družin in s tem tudi širše javnosti.

Primarno je treba poudariti, da ministrstvo (niti pravno niti strokovno) ne sprejema ukrepov za preprečevanje širjenja okužb z nalezljivimi boleznimi. Gre za pristojnost Vlade, ki pri tem sledi strokovnim odločitvam pristojnih institucij. Kot izhaja iz 5. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 49/20 – ZIUZEOP) izvajajo naloge Republike Slovenije na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi ministrstvo, pristojno za zdravje, NIJZ in območni zavodi za zdravstveno varstvo v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno dejavnost, v primeru naravnih (kar je nalezljiva bolezen) in drugih nesreč ter v vojni pa tudi organi in enote za zaščito, reševanje in pomoč v skladu s posebnim zakonom.

Vlada je prepričana, da so bili vsi ukrepi za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, tako v času epidemije kot tudi ob sproščanju ukrepov, sorazmerni in potrebni. Nenazadnje je ukrepe sprejemala in sproščala na podlagi strokovnih razlogov, upošteva epidemiološko stanje v državi. Vsa pomembnejša priporočila, ki na vseh področjih življenja (ne le na področju vzgoje in izobraževanja) vplivajo na naše vsakdanje življenje in nesporno zahtevajo določene prilagoditve posameznikov ter spreminjajo naš način obnašanja, so objavljena na spletni strani NIJZ: <https://nijz.si/sl/sproscanje-ukrepov-covid-19>.

Nesporno je, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, kot jih določa Ustava. Prav gotovo je eden od ukrepov, ki po eni strani najbolj učinkovito (z vidika širjenja nalezljivih bolezni) po drugi pa (z vidika človekovih pravic) omejevalno posega v človekovo življenje, omejitev svobode gibanja. Začasna prepoved zbiranja v vzgojno-izobraževalnih zavodih je bila glede na presojo stroke nujen in učinkovit ukrep proti širjenju nalezljive bolezni. Zaradi učinkovite in hitre vzpostavitve izobraževanja na daljavo in vrnitve učencev in dijakov v šolske klopi takoj, ko je bilo to mogoče, pa po mnenju ministrstva ta ukrep ni posegel v pravico otrok do izobraževanja.

Dejstvo, da je bila epidemija preklicana, ne pomeni, da je mogoče takoj opustiti vse ukrepe, ki preprečujejo širjenje nalezljivih bolezni (kar nam kažejo tudi vsakodnevni podatki o pojavih novih okužb). Kot opozarja strokovna javnost, je eden od bistvenih ukrepov, ki preprečujejo širjenje virusa, vzdrževanje fizične oziroma medosebne razdalje. Medosebna fizična razdalja ni isto kot socialna »distanca«, zaradi česar ne preprečuje igre in druženja otrok z vrstniki oziroma njihove socializacije, nesporno pa predstavlja nov način obnašanja in zahteva prilagoditve na strani otrok in tudi na strani njihovih staršev in učiteljev.

Vlada verjame, da so bili ukrepi, ki so bili sprejeti zaradi preprečevanja širjenja okužbe z nalezljivo boleznijo v času epidemije kot tudi po njenem preklicu, skladni z Ustavo in ne predstavljajo nedovoljenega omejevanja oziroma posega v človekove pravice in svoboščine ali diskriminacije. Kot izhaja iz 4. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo, 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 izničenje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Vlada je prepričana, da je hitra vzpostavitev sistema izobraževanja na daljavo, ki je bila nujna posledica začasne prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih in se je tudi v evropskem merilu izkazala kot ena najbolj učinkovitih, omogočila v največji možni meri, če ne celo vsem učencem in dijakom, kakovosten zaključek tekočega šolskega leta. Ministrstvo je v sodelovanju z ZRSŠ, šolami in donatorji učencem, dijakom in šolam zagotovilo tudi potrebno informacijsko-

komunikacijo opremo za sodelovanje v izobraževanju na daljavo. Zaradi odprave socialnih razlik v tem času je Vlada predlagala, Državni zbor pa sprejel določbo 61. člen Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 82/20), na podlagi katere bodo darila, prejeta v letu 2020 v obliki informacijske tehnologije za namene izvedbe izobraževanja učencev in dijakov na daljavo zaradi epidemije, dana učencem in dijakom, ki jim jih zaradi socialne ogroženosti družine ne morejo priskrbeti starši oziroma skrbniki, oproščena plačila dohodnine, če je darilo dano izbranim učencem in dijakom, ki jih ministrstvo izbere na podlagi enotnih kriterijev in meril.

Izobraževanja na daljavo v prav nobenem smislu ni mogoče obravnavati kot ukrepa izključitve določenega dela otrok iz vzgojno-izobraževalnega procesa v javnih zavodih. Tudi v »normalnih razmerah«, ko prebivalstva ni ogrožal virus, se vzgojno-izobraževalni proces ni vedno odvijal v prostorih javnega zavoda (šola v naravi, športni dan, strokovna ekskurzija ...). Po mnenju Vlade je bistveno dejstvo, da so bili vsi naporji usmerjeni v isti cilj – kljub razglašeni epidemiji in nujnosti izvajanja ukrepov za preprečevanje okužb – takoj, ko je bilo to mogoče, tudi fizično zagotoviti vsem učencem in dijakom sodelovanje v vzgojno-izobraževalnem procesu.

Dr. Božo Predalič
generalni sekretar