



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

**Državni zbor RS
Poslanke in poslanci**

Šubičeva 4
1102 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-9/2025/7
Datum: 6. 6. 2025

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

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je ponovno preučil predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H, EVA 2025-3350-0024), ki ga je na svoji 155. redni seji 29. 5. 2025 potrdila Vlada Republike Slovenije in ga poslala v obravnavo Državnemu zboru.¹

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

Zagovornik načela enakosti priporoča Državnemu zboru, da v predlogu ZVrt-H 2. in 5. člen (novi 14.b in 20.g člen ZVrt) z obrazložitvami dopolni tako, da bodo upoštevana načela nediskriminatornosti, sorazmernosti in otrokovih najboljših koristi.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

¹ Dostopno na: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=E110592501B81E15C1258C9A00407A75&db=pre_zak&mandat=IX.

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Predsednica Republike Slovenije (gp.uprs@predsednica-slo.si),
- Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si),
- Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (info@varuh-rs.si),
- Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije (gp.ip@ip-rs.si),
- Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (gp.mvi@gov.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),
- Inštitut za narodnostna vprašanja (inv@inv.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. 0070-9/2025/7

**UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILOM
ŠT. 0070-9/2025/7**

Zagovornik načela enakosti priporoča Državnemu zboru, da v predlogu ZVrt-H 2. in 5. člen (novi 14.b in 20.g člen ZVrt) z obrazložitvami dopolni tako, da bodo upoštevana načela nediskriminatornosti, sorazmernosti in otrokovih najboljših koristi.

Predlog zakona ZVrt-H za občine z evidentiranimi romskimi naselji določa obvezno spremljanje vključevanja romskih otrok v vrtce, določitev vrtca za izvajanje krajšega programa ter postopek obveščanja centrov za socialno delo (CSD), če otrok do 30. septembra ni vključen v vrtec. CSD lahko nato izda mnenje o koristi vključitve in sproži nadaljnje postopke, če otrok vrtec ne obiskuje. Predlagatelj zakona je navedel, da naj bi bil cilj ukrepa zgodnja vključitev otrok s posebnimi vzgojno-izobraževalnimi potrebami, zlasti romskih otrok, v vrtec, za izboljšanje njihovega razvoja in uspešnejši prehod v šolo.

Zagovornik podpira prizadevanja za zgodnjo vključitev romskih otrok v predšolsko vzgojo. To je nedvomno pomemben dejavnik uspeha romskih otrok tudi pri nadaljevanju šolanja, najprej osnovnošolskega. Zagovornik je v javni razpravi o osnutku predloga ZVrt-H s priporočilom Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) opozoril na nezadostno strokovno obrazložitev in pomanjkanje podatkov, ki bi utemeljili nujnost v zakonu predlaganega ukrepa.² Zagovornik je MVI opozorili tudi na potrebo po presoji, ali morda ne obstajajo milejši in bolj vključujoči ukrepi, ki bi lahko enako učinkovito dosegli željeni cilj.

Zagovornikovo priporočilo v predlogu ZVrt-H ni upoštevano. To pomeni, da vsi pomisleki ostajajo. Zato Zagovornik priporoča, da se pred sprejetjem ZVrt-H opravi celovita presoja učinkov predlaganega načina vključevanja otrok iz romskih naselij v krajši program vrtca na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. equality impact assesment), še posebej z vidika načela najboljših koristi otroka. Na tej podlagi naj se 2. in 5. člen (novi 14.b in 20.g člen ZVrt) dopolnita tako, da bodo upoštevana načela nediskriminatornosti, sorazmernosti in otrokovih najboljših koristi.

Pripravljalci zakonodajnih predlogov so skladno s 14. členom ZVarD dolžni presojati vpliv ukrepov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo posameznih družbenih skupin. Enako velja tudi za zakonodajalca. Številni strateški dokumenti in raziskave izpostavljajo pomen zgodnjega vključevanja romskih otrok v predšolsko vzgojo ter ponujajo vpogled v težave in priložnosti za ukrepanje. Zagovornik je že predlagal MVI, naj se podatke iz raziskav in možne rešitve uporabi za dopolnitev utemeljitve predloga ZVrt-H. V zakonskem predlogu se predlaga ukrepe, ki so za ciljno skupino deloma obremenjujoči, ne da bi se utemeljilo, zakaj istega cilja ne bi mogli doseči z drugimi ukrepi, npr. bolj ciljnimi spodbudami.

14. člen Ustave RS zagotavlja enakost pred zakonom in prepoveduje diskriminacijo, med drugim zaradi rase, etničnega porekla, pripadnosti etnični manjšini ter družbenega položaja, tudi na področju izobraževanja, varstva pravic otrok in starševske dolžnosti glede vzgoje in izobraževanja.

Varstvo pred diskriminacijo na področju izobraževanja zagotavlja tudi Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 (t. i. rasna Direktiva),³ ki prepoveduje neposredno diskriminacijo. Posredna diskriminacija je dopustna le izjemoma – če ukrepi prestanejo najstrožji test sorazmernosti: morajo biti nujni, neobhodni za doseg cilja, in ne smejo imeti nesorazmernih negativnih posledic.

² Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocili-zagovornika-nacela-enakosti-glede-predloga-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-vrtcih/>.

³ Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32000L0043>.

Mednarodna konvencija o otrokovih pravicah (MKOP) prepoveduje vsakršno diskriminacijo otrok zaradi njihovih osebnih okoliščin ali okoliščin njihovih staršev.⁴ Po prvem odstavku 3. člena MKOP morajo biti v vseh dejavnostih, ki zadevajo otroke, v ospredju njihove najboljše koristi, pri čemer je treba upoštevati njihov kulturni, jezikovni in družinski kontekst. Odbor za otrokove pravice⁵ je v Splošnem komentarju št. 14 (2013) pojasnil, da morajo države zagotoviti celosten razvoj otroka, zaščito njegovega dostojanstva in integritete ter ureditev, ki je prilagojena različnim življenjskim okoliščinam otrok.⁶

Varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju pravice do izobraževanja zagotavlja tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic.⁷ Evropsko sodišče za človekove pravice je v več sodbah poudarilo, da so Romi posebej ranljiva manjšina, ki potrebuje posebno zaščito, tudi na področju izobraževanja. Države morajo sprejemati pregledne, razumne, sorazmerne in učinkovite ukrepe, ki ne smejo imeti diskriminatornih učinkov, tudi če njihov namen ni diskriminirati.⁸

Predlagani ukrepi v predlogu ZVrt-H po svoji naravi niso le v veliki meri na pripadnike romske skupnosti ciljno usmerjena ugodnost (npr. zagotavljanje skrajšanega programa), ampak imajo zagotovo tudi naravo t. i. negativne spodbude. Domneva se, da naj bi nevklučitev v vrte lahko dosegala celo raven kršitve pravic otrok oziroma ogrožanja pravic otrok iz romskih naselij, kar naj bi opravičevalo intervencijo države in prisilno ukrepanje. Navedeno pomeni, da bi bilo treba dokazati, da obstajajo nujni razlogi za poseganje države v vzgojo in izobraževanje otrok na predšolski ravni in da so takšni ukrepi neobhodni, nujni ter da milejši ukrepi za doseg cilja ne obstajajo.

Predlagani ukrep nalaga staršem iz romskih naselij strožjo obveznost vpisa otrok v vrtec (vsaj v skrajšani program). Če tega ne storijo, obstaja zakonska domneva kršitve ali resnega ogrožanja otrokovih pravic. Ukrep pomeni ciljno razlikovanje glede na osebne okoliščine (etnično pripadnost, bivališče, družbeni položaj). Čeprav je cilj – vključevanje romskih otrok v vrtec – legitimen, zaželen in celo pravno utemeljen, to še ne pomeni, da je ukrep tudi primeren, nujen in sorazmeren. Ukrep namreč posebej zadeva najranljivejše v romski skupnosti, njegovi učinki pa bi lahko namesto vključevanja vodili v dodatno stigmatizacijo (npr. posredovanje CSD, ločevanje otrok), s čimer bi bil cilj celo zgrešen.

Predlog ZVrt-H zelo skromno obrazloži predlagane rešitve in ne vsebuje:

- podatkov o trenutni vključenosti romskih otrok (splošno ali iz romskih naselij) v vrtece,
- razlogov za nizko udeležbo (kulturni, socialni, infrastrukturni, socialna distanca, procesi izključevanja med vrstniki in sicer ipd.),
- analize, zakaj obstoječi mehanizmi spodbujanja (npr. brezplačna udeležba v krajših programih vrtcev in znižano plačilo v rednih programih vrtcev, romski pomočniki, predvidene dodatne zaposlitve na CSD za socialno delo z družinami oziroma druge oblike terenskega dela) niso zadostovali ali zakaj že uvedeni ukrepi glede otroških dodatkov ne bodo učinkovali,

⁴ Originalno besedilo prvega odstavka 3. člena MKOP v angleškem jeziku se glasi: "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the **best** interests of the child shall be a primary consideration".

⁵ Poudarki iz dela Odbora za otrokove pravice, tako glede splošnih komentarjev, sklepnih ugotovitev ob nadzoru posameznih držav ter obravnavanih primerov kršitev so dostopni na: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc>.

⁶ Dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/PRAVNE_PODLAGE/Mednarodne_konvencije_-_OZN/Konvencija_o_otrokovih_pravicah/Komentarji_KOP/1_2001_.pdf.

⁷ Dostopno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_SLV.

⁸ 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.

- analize, zakaj drugi možni ukrepi niso smiselni, možni, izvedljivi tako na ravni vrtcev kot ob vstopu v šolo (ciljno informiranje, programi socialnega vključevanja, skupnostno povezovanje, ne le otrok),
- dokazil, da predlagani ukrep ne bo povzročil dodatne stigmatizacije.

V uvodnem delu predloga ZVrt-H in obrazložitvah se pojavljajo posplošene trditve o romski kulturi in načinu življenja. Navaja se, da naj bi ukrepi nadomestili domnevno pomanjkanje spodbud v družini ter zmanjšali razlike ob vstopu v šolo, s čimer se odgovornost prelaga na skupnost, namesto da bi se opredelile in analizirale sistemske ovire (revščina, prometna nedostopnost, jezikovne ovire, socialna distanca, institucionalna diskriminacija).

Takšna obrazložitev je lahko problematična, ker:

- temelji na stereotipih in lahko vodi v diskriminacijo,
- zanemarija dolžnost države, da odpravi strukturne ovire in zagotovi enak dostop do pravic,
- je pokroviteljska in daje CSD pristojnost za prisilne ukrepe, ne glede na dejanski položaj posameznega otroka.

Ukrepi za doseganje legitimnih ciljev morajo biti celoviti – z vidika dostopa do vrtca, zaščite vseh pravic otrok, ki iz različnih razlogov ne bodo vpisani, ter preprečevanja stigmatizacije ali kaznovanja njihovih staršev.⁹ Načelo najboljših koristi otroka je treba upoštevati v polni meri in ne dopustiti, da prevlada le en parcialen pogled. Ukrepi, ki temeljijo na prisili, nadzoru in stigmatizaciji, niso v največjo korist otroka. Povzročijo ali poglobijo lahko odpor staršev do institucij, poslabšajo lahko odnos do vrtca, zmanjšajo zaupanje v CSD in druge organe ter povečajo stigmatizacijo romskih otrok. Pristop zasledovanja najboljših koristi otroka mora temeljiti na sodelovanju, pozitivnih spodbudah in opolnomočenju družin. Prisila je dopustna le kot skrajni ukrep, kadar so vse druge možnosti izčrpane in je ogroženo otrokovo zdravje ali celosten razvoj.

Zagovornik je leta 2024 opravil analizo, v kateri se je osredotočil na težave in priložnosti pripadnikov romske skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja.¹⁰ Sodelujoči v raziskavi (s polstrukturiranimi intervjuji in spletno anketo) so poudarili predvsem:

- velik pomen dostopa do vrtcev kot prvega koraka k socialni vključenosti,
- potrebo po dodatni podpori pri vključevanju v programe predšolske vzgoje (npr. romski pomočniki, mobilne enote, terensko delo),
- pomen spoštovanja kulturnih razlik in vključevanja romske skupnosti v načrtovanje ukrepov.

Vlada RS je sprejela Nacionalni program ukrepov za Rome 2021–2030,¹¹ ki takšne ukrepe predvideva, vendar bi bilo treba okrepiti izvajanje pozitivnih spodbud, ki so že predvidene, spremljati njihove učinke in jih po potrebi, če so morda premalo učinkoviti, ciljno dopolnjevati in ustrezno spreminjati.¹²

⁹ Glej tudi mnenje Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije št. 007-29/2025/2 z dne 18. 4. 2025.

Dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/priporombe/2025/MVI_Mnenje%20na%20predlog%20Zakona%20o%20spremembah%20in%20dopolnitvah%20Zakona%20o%20vrtcih_april%202025_Antloga.pdf.

¹⁰ 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>.

¹¹ Dostopno na:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fvladne-službe%2FUN%2FNPUR-2021-2030%2F108NPRomi.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.

¹² Tudi v zvezi s tem programskim dokumentom je Zagovornik že leta 2021 ob njegovi pripravi podal konkretna priporočila.

Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-glede-osnutka-nacionalnega-programa-ukrepov-za-rome-za-obdobje-2021-2030/>.