



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Zadeva: 050-15/2021/56
Datum: 19. 10. 2021

OCENA DISKRIMINATORNOSTI

**predpisov (sklepov, odlokov),
na podlagi katerih je bilo prepovedano zbiranje ljudi
v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja
zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19**

Vsebina

1. Povzetek prejetih predlogov za izvedbo ocene diskriminatornosti	3
2. Pravni okvir, znotraj katerega Zagovornik izvaja oceno diskriminatornosti	5
3. Opravljene poizvedbe Zagovornika	5
4. Odgovori zaprošenih subjektov	6
4.1. Odzivi osnovnih šol	6
4.2. Odzivi srednjih šol	12
4.3. Odzivi drugih zaprošenih subjektov	12
4.4. Dopis prejet v vednost	19
5. Časovnica sprejetih splošnih aktov o šolanju na daljavo	20
6. Pravne podlage varstva pred diskriminacijo	25
6.1. Pravna ureditev prepovedi diskriminacije	25
6.2. Pravna ureditev pravice do izobrazbe in šolanja	27
6.3. Odreditev izobraževanja na daljavo	29
6.4. Pravna ureditev odsotnosti z dela povezane s covid-19	29
7. Izvedba ocene diskriminatornosti predpisov o izobraževanju na daljavo	30
7.1. Učinek izobraževanja na daljavo na vse otroke	31
7.2. Učinek izobraževanja na daljavo na ranljive skupine otrok	44
7.3. Učinek izobraževanja na daljavo z vidika starševstva in spola	47
8. Ocena obstoja izjeme od prepovedi diskriminacije	51
9. Sklepno	55

1. Povzetek prejetih predlogov za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel tri Predloge za obravnavo diskriminacije, v katerih predlagatelji zatrjujejo diskriminacijo zaradi ukrepa izobraževanja na daljavo.

Pobudnica prvega predloga, ki je evidentiran pod št. 050-1/2021, opozarja na težko situacijo, v kateri se je znašla njena družina v času epidemije. Pojasnila je, da so štiričlanska družina. S partnerjem imata svoje podjetje, oba izobražena, imata dva sinova (2. in 4. razred osnovne šole). Mlajši otrok ni toliko samostojen, da bi sam predelal vso učno snov, ki mu jo pošlje učiteljica. Potrebuje veliko materinega usmerjanja, predvsem motivacije in razlage. Poudari, da se učenci v drugem razredu učijo brati, pisati velike in male tiskane črke, učijo se seštevanja in odštevanja do 20. To so osnove opismenjevanja za življenje, brez katerih človek v današnjem svetu ne more funkcionirati. To pomeni, da je ta snov pomembna za nadaljnje učenje in razvoj otroka. Kot izobraženi osebi in podjetnici ji izobrazba njenih otrok veliko pomeni. Pojasni, da njena otroka nimata nobene motivacije več, ne za šolo ne za športne dejavnosti, ki so jima včasih pomenile zelo veliko. Iz dneva v dan buljita v računalnik, se 'učita', delata pouk na daljavo. Po dveh mesecih takega dela je preverjala dejansko znanje svojih dveh sinov. Za polovico predelane snovi sploh ne vesta, da sta se je učila. Predlagateljica je opozorila, da se preverja samo napredek šole na daljavo s strani učiteljev, ki so tehnično podprti z vsemi možnimi sredstvi. Sprašuje pa, ali je bila narejena kakšna raziskava uspešnosti otrok pri šolanju na daljavo. Pojasni, da so v težkem položaju in v stiski tako starši, predvsem pa otroci. Opiše tudi težave 78-letnega dedka, ki živi v isti hiši in pojasni, da so tudi njega ukrepi pahnili v stisko in v izgubo smisla življenja. Predlagateljica daje pobudo, da se otroci vrnejo nazaj v šole in da se jim omogoči zdrav razvoj, športne dejavnosti in socializacija.

Pobudnica drugega predloga, ki je evidentiran pod št. 050-3/2021, je mati mladoletnega dijaka 2. letnika srednje šole. Navaja, da je v Uradnem listu št. 204 z dne 31. 12. 2020 objavljen Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih, kjer v 2. členu četrta alineja dovoljuje izobraževanje samo osnovni šoli za izvajanje prilagojenega izobraževalnega programa devetletne osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom in posebnega programa vzgoje in izobraževanja, njenemu sinu, ki obiskuje drugi letnik srednje šole, pa izobraževanje v šoli ni dovoljeno.

Tretja pobudnica, katere zadeva je evidentirana pod št. 050-15/2021, se je na Zagovornika obrnila po (zadnji) seznanitvi o sprejemu odločitve o ponovnem zaprtju šol in vrtcev na podlagi Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS št. 47/2021). Pobudnica opozarja, da naj bi novo zaprtje šol in vrtcev sicer trajalo le od 1. do 12. aprila 2021, vendar je glede na pretekle izkušnje in tudi glede na neznan potek epidemije vprašljivo, ali se bodo vrtci in šole dejansko spet odprli po predvidenem datumu. Novi ukrepi, kljub govoru o popolnem zaprtju države, pa ne predvidevajo popolnega zaprtja gospodarstva, kar bi šele pomenilo, da bi dejansko delovala zgolj kritična infrastruktura. Delodajalce se sicer poziva, da organizirajo delo od doma, kjer je to mogoče, a proizvodnja ostaja odprta. Ukrepi tudi sicer predvidevajo le zaprtje nekaterih storitev namenjenih potrošnikom, ne vplivajo pa na poslovanje med podjetji.

Pobudnica še navaja, da ponovno zaprtje vrtcev in šol pomeni, da bo skrb za varstvo in ustrezno šolanje otrok ponovno na starših, povečini pa na ženskah, ki bodo ponovno odsotni z dela zaradi varstva otrok. Ostali zaposleni bodo lahko še naprej delali v enakem obsegu kot

prej. Navedeno pomeni, da sprejeti ukrepi postavljajo starše (večinoma matere) v izrazito neenak položaj, v primerjavi s tistimi, ki otrok nimajo. Pobudnica zatrjuje posredno diskriminacijo na podlagi spola in družinskega stanja.

Iz raziskav je jasno razvidno, navaja pobudnica, da večino neplačanih nalog, kot so gospodinjstva in skrb za otroke, prevzemajo ženske.¹ Tudi v času izbruha epidemije covid-19 je temu tako, zatrjuje pobudnica, kar potrjujejo raziskave, iz katerih izhaja, da so večino gospodinjstev in skrb za otroke prevzele ženske.² Pobudnica še opozori, da je še bolj zaskrbljujoče, da je po podatkih zaradi epidemije več žensk kot moških izgubilo službo, v poletnih časih, ko se je ponovno zaposlovalo, pa je bila velika večina na novo zaposlenih moških.³ Ugotoviti je torej mogoče, zaključuje pobudnica, da ima dolgotrajno zaprtje šol in vrtcev vpliv tudi na povečevanje plačne neenakosti in razlik med spoloma.

Pobudnica nadalje navaja, da študije kažejo, da zapiranje šol ne vpliva na širjenje okužb, povečuje pa socialno in psihološko stisko, kot je ugotovila nedavna obsežna študija narejena v Italiji.⁴ Tudi pri nas šole niso gonilo okužb, navaja. Opozori, da je epidemiologinja z NIJZ Eva Gril nedavno (24. 3. 2021) potrdila, da ne obstajajo nobeni dokazi, da bi se zaradi odprtja šol pospeševalo širjenje okužb. Večino prenosov je neznanega vira, sledijo jim prenosi na delovnem mestu, nato so zasebna družjenja in šole za tem vzgojno-izobraževalni zavodi.⁵ Ob teh podatkih, poudarja pobudnica, torej da šole in vrtci ne vplivajo na širjenje epidemije, je zelo vprašljivo, ali je ukrep zapiranja vrtcev in šol, ki v izrazito slabši položaj postavi starše (predvsem matere) otrok, ob hkratnem nepopolnem zapiranju gospodarstva, sorazmeren in dopusten ukrep.

Nadalje navaja, da tisti zaposleni, ki zaradi varstva otrok v času epidemije ne morejo delati, prejemajo zgolj 80-odstotno nadomestilo plače (ki ga plača delodajalec in ne morda država, tako kot v času starševskih dopustov). Zato so njihovi prihodki nižji od tistih, na katere zaprtje šol in vrtcev ne vpliva. Dolgotrajnejša odsotnost staršev (predvsem žensk) in tudi nezanesljivost njihovega prihajanja na delo, saj zaradi ponavljajočih ukrepov in kljub nedavnim (21. 3. 2021) zagotovitvam, da bo ponovno zapiranje šol zadnji korak ob zaostrovanju ukrepov,⁶ kar bi torej pomenilo, da se bodo šole zapirale šele po tem, ko se bo zaprla tudi proizvodnja, bo vsekakor dolgoročno vplivala na prihodke in zaposlitev tistega od staršev, ki bo zaradi varstva otroka ostal doma,⁷ navaja pobudnica. Nadaljuje, da bo ob že omenjenih nižjih prihodkih v času varstva otrok tak starš gotovo prikrajšan pri izplačilih morebitnih bonusov, prav tako bo imel manjše možnosti za napredovanje, lahko pa bo celo izgubil službo. Ob negotovosti in predvsem ob nezaupanju, da ne bo ukrep zaprtja vrtcev in šol ponavljan tudi v prihodnje, pa lahko sklepamo, meni pobudnica, da bodo imeli starši (predvsem ženske) tudi bistveno slabše možnosti pri iskanju novih zaposlitev. Ukrep zaprtja vrtcev in šol bo imel torej dolgoročne posledice na neenakost med spoloma pri zaposlovanju in plačni neenakosti. Navede še, da iz javno dostopnih podatkov ni moč razbrati, da bi bili navedeni vidiki upoštevani in presojeni pri odločanju o ponovnem zaprtju vrtcev in šol ob hkratnem nepopolnem zaprtju gospodarstva.

¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf, enako tudi https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20203246_mh0320445enn_pdf.pdf

² <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/unpaid-care-and-housework>

³ <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>

⁴ <https://www.rtvsllo.si/zdravje/novi-koronavirus/britanska-vlada-nacrtuje-cepljenje-s-tretjim-odmerkom-v-italiji-ukrepi-doma/574523>

⁵ <https://www.rtvsllo.si/zdravje/novi-koronavirus/vlada-spreminja-strategijo-cepljenja-prioriteta-starejsi-od-60-nato-pa-se-starejsi-od-50let/574118>

⁶ <https://www.24ur.com/novice/korona/krek-in-logarjeva-enotna-zapiranje-sol-ne-nacrtujejo.html>

⁷ Tudi tisti, ki sicer lahko nekako kombinirajo delo od doma in varstvo otrok, pri delu niso in zaradi zunanjih vzrokov niti ne morejo biti tako učinkoviti, vsaj v normalnem delovnem času. Da bi nadoknadili zaostanke delajo ponoči, kar dolgotrajno vpliva na zdravje.

2. Pravni okvir, znotraj katerega Zagovornik izvaja oceno diskriminatornosti

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede na podlagi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD),⁸ 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 oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

Zagovornik ugotavlja, da izobraževanje otrok v osnovnih in srednjih šolah vse od 19. 10. 2020 dalje – v večjem delu tega obdobja – ni potekalo v vzgojno izobraževalnih zavodih, temveč na daljavo, kar pomembno vpliva na položaj otrok v izobraževalnem sistemu v Republiki Sloveniji.

Zagovornik je zato v zvezi z zgoraj navedenimi predlogi predlagateljic sklenil, da hkrati uvede vse tri postopke ocene diskriminatornosti in opravi enotno poizvedbo pod številko zadeve 050-15/2021 ter preuči morebitno diskriminatornost predpisov za obdobje od 19. 10. 2020 dalje (dokument št. 050-15/2021/2).

Zagovornik je predpise skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi presojal po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti. Zagovornik ni tisti državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je predpis diskriminatoren oziroma, da ni skladen z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS)⁹ in kakorkoli vplival na samo vsebino predpisa. Zagovornik ima v ZVarD zgolj pooblastilo, da izvede oceno diskriminatornosti in če oceni, da je predpis diskriminatoren, lahko ravna skladno z 38. členom ZVarD.

3. Opravljene poizvedbe Zagovornika

V postopku ocene diskriminatornosti predpisa je Zagovornik z namenom razjasnitve dejanskega stanja v obravnavanem primeru poizvedbe naslovil na:

1. Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlado RS) in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) (dokument št. 050-15/2021/3 z dne 7. 4. 2021)
2. Univerzitetni klinični center Ljubljana (v nadaljevanju: UKC), Pediatrična klinika, Služba za otroško psihiatrijo (dokument št. 050-15/2021/7 z dne 22. 4. 2021)
3. Slovensko zdravniško društvo, Združenje za pediatrijo, Sekcija za primarno pediatrijo (dokument št. 050-15/2021/8 z dne 22. 4. 2021)
4. Nacionalni inštitut za javno zdravje, Center za nalezljive bolezni (v nadaljevanju: NIZJ) (dokument št. 050-15/2021/9 z dne 22. 4. 2021)
5. I. gimnazija v Celju (dokument št. 050-15/2021/10 z dne 22. 4. 2021)
6. Srednja gradbena šola in gimnazija Maribor (dokument št. 050-15/2021/11 z dne 22. 4. 2021)
7. Šolski center Ravne na Koroškem, Gimnazija (dokument št. 050-15/2021/12 z dne 22. 4. 2021)
8. Šolski center Velenje, Elektro in računalniška šola (dokument št. 050-15/2021/13 z dne 22. 4. 2021)

⁸ Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

⁹ Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

9. Osnovna šola Trbovlje (dokument št. 050-15/2021/14 z dne 22. 4. 2021)
10. Osnovna šola Miren (dokument št. 050-15/2021/15 z dne 22. 4. 2021)
11. Osnovna šola II Murska Sobota (dokument št. 050-15/2021/16 z dne 22. 4. 2021)
12. Osnovna šola Prežihovega Voranca (dokument št. 050-16/2021/18 z dne 23. 4. 2021)
13. Osnovna šola Beltinci (dokument št. 050-16/2021/19 z dne 22. 4. 2021)
14. Osnovna šola Bršljin (dokument št. 050-16/2021/20 z dne 22. 4. 2021)
15. Osnovna šola Črna na Koroškem (dokument št. 050-16/2021/21 z dne 22. 4. 2021)

Zagovornik je ponovne prošnje za odgovor naslovil na:

1. Vlado Republike Slovenije in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (dokument št. 050-15/2021/28 z dne 20. 5. 2021)
2. Univerzitetni klinični center Ljubljana, Pediatrična klinika, Služba za otroško psihiatrijo (dokument št. 050-15/2021/29 z dne 20. 5. 2021)
3. Slovensko zdravniško društvo, Združenje za pediatrijo, Sekcija za primarno pediatrijo (dokument št. 050-15/2021/30 z dne 20. 5. 2021)
4. Nacionalni inštitut za javno zdravje, Center za nalezljive bolezni (dokument št. 050-15/2021/31 z dne 20. 5. 2021)

Zagovornik je dodatne poizvedbe po zaključku šolskega leta 2020/2021 zlasti o tem, ali so bile opravljene kakšne raziskave o vplivu izobraževanja na daljavo na osnovnošolske in srednješolske otroke ter še posebej na ranljive skupine otrok, naslovil na:

1. Pedagoški inštitut (dokument št. 050-15/2021/37 z dne 6. 7. 2021)
2. Zavod Republike Slovenije za šolstvo (dokument št. 050-15/2021/38 z dne 6. 7. 2021)
3. Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti (dokument št. 050-15/2021/39 z dne 6. 7. 2021).

Zagovornik je ponovne poizvedbe dne 14. 7. 2021 naslovil na vse osnovne in srednje šole, ki se na prvo poizvedbo niso odzvale.

4. Odgovori zaprošenih subjektov

Zagovornik v nadaljevanju povzema odgovore subjektov, na katere je naslovil poizvedbe in so se odzvali:

4.1. Odzivi osnovnih šol

Osnovna šola Bršljin je v svojem odgovoru z dne 29. 4. 2021 pojasnila, da je kakovost podajanja znanja v času izobraževanja na daljavo zelo odvisna od angažmaja in digitalne pismenosti učitelja. Še tako kakovostno podajanje znanja na daljavo je veliko bolj zamudno kot v živo. To v še večji meri velja za spremljanje učenčevega napredka in preverjanje razumevanja podanega. Mnenje ravnatelja osnovne šole je, da je bila snov podana kakovostno, a na način, ki je za učence in učitelje nov, bolj zamuden in omogoča manjši nadzor nad razumevanjem učenca. Zato je pridobljeno znanje manjše in manj utrjeno. Razlike v znanju so ogromne. Predvsem pri branju in pisanju so opazne razlike v hitrosti in natančnosti prebranega. Veliko dela bodo morale še naknadno vložiti predvsem učiteljice v 1. triadi, ker je bilo v zgodnjem opismenjevanju veliko zamujenega. V zvezi s samim ocenjevanjem je pojasnil, da je ustno ocenjevanje na daljavo lahko primerljivo z ustnim ocenjevanjem v živo. Če se učitelj nanj ustrezno pripravi in so učenci dobro seznanjeni z orodji, ki jih bodo pri tem uporabljali. Misli, da so v tem primeru učenci v primerljivem položaju. Pisno ocenjevanje pa je po njegovem mnenju tisto, pri katerem se pokažejo večje razlike. Ravnatelj je pojasnil, da strokovni delavci v času izobraževanja na daljavo opažajo pri učencih osamljenost in pomanjkanje volje za delo. Na vprašanje, ali so imeli po njihovih podatkih vsi učenci enakovredne možnosti za

sodelovanje pri pouku, je ravnatelj pojasnil, da so razlike tudi tu ogromne. Predvsem glede na gmotni položaj družine, opremljenost s tehnologijo in dostop do spleta. Razlika je tudi pri času in znanju, ki so ga starši sposobni nameniti domačemu šolanju otroka. Kjer so bili starši v službah, je bila tudi pri dobrih učencih potrebna angažiranost učitelja, da je učence vzpodbujal in njihovo delo kontroliral. Po potrebi tudi nudil individualne ure pomoči in pogovora. Pojasnil je, da je na šoli 560 učencev in da je neodzivnih učencev, tudi po posredovanju učiteljev in svetovalnih služb, ostalo 8. Na vprašanje Zagovornika, ali so učenci v septembru in oktobru 2020, ko je izobraževanje še potekalo v prostorih šole, spoštovali ukrepe NIJZ, je ravnatelj pojasnil, da je spoštovanje ukrepov na njihovi šoli vzorno. Učenci dosledno nosijo maske. Starši se nad tem niso pritoževali.

Osnovna šola Črna na Koroškem je v svojem odgovoru z dne 4. 5. 2021 pojasnila, da so se pogoji dela z izobraževanjem na daljavo spremenili tako za učence kot tudi za učitelje. Meni, da je tudi obdobje od 16. marca 2020 pa do začetka junija, ko so se vsi učenci vrnili v šolske klopi, pomembno za razjasnitev dane situacije izobraževanja na daljavo v šolskem letu 2020/2021. Za obdobje izobraževanja na daljavo v šolskem letu 2019/2020 je bilo značilno, da se je zgodilo nepričakovano in so bili šole, učitelji in učenci nepripravljeni. Nepripravljeni z vidika didaktičnih možnosti izvajanja pouka na daljavo in z vidika pogojev za delo (dostop do interneta, ustrezno računalniško znanje, ustrezna programska in računalniška oprema...). Za obdobje izobraževanja na daljavo v šolskem letu 2020/2021 so se šole in učitelji lahko ustrezno pripravili in način dela izpopolnili. Podajanje znanja na daljavo se je s časom takega načina dela spreminjalo, izpopolnjevalo. Zagotovo lahko rečejo, da samo podajanje znanja v tem obdobju po kakovosti v večini primerov ni zaostajalo za podajanjem znanja pred epidemijo. Učinek takega podajanja pa se zaradi drugačnega načina dela ne more primerjati z delom v razredu, kjer je zelo pomembno tudi vzdrževanje ustreznega vzdušja, motiviranje, skrb za učence in upoštevanje njihovih individualnih posebnosti. Ravnatelj je pojasnil, da so se v času izobraževanja na daljavo, kljub prizadevanjem učiteljev, ki so poskušali kar najbolje podajati snov in skrbeti za stik z učenci, pojavile velike razlike v usvojenem znanju med učenci. V času, ko so se učenci izobraževali doma, so bili prikrajšani za motiviranje s strani šole, učiteljev in nenazadnje tudi sošolcev. Največja težava pri delu na daljavo pa je bilo spremljanje dela učencev in podajanje povratne informacije o znanju otroka, ki jo učitelj pri pouku v šoli sproti podaja in na podlagi te informacije tudi izvaja dodatne razlage. Podajanje povratne informacije na daljavo je potekalo oteženo in zaradi tega so se razlike v pridobivanju znanja med učenci na daljavo povečevale. Ravnatelj je pojasnil, da so opazne razlike v znanju med generacijami učencev, ki so znanje pridobivali v šolah, in tistimi, ki so ga pridobivali v času izobraževanja na daljavo. Opazne pa so tudi razlike med učenci iste generacije. V času, ko je pouk potekal v šoli, so razlike med učenci bile, kar je seveda običajno. Sedaj pa so se te razlike zelo povečale, večinoma pri učencih s posebnimi potrebami, ki imajo učne težave. Opažajo pa, da so učenci v večini osvojili tudi različna računalniška znanja, ki jih pri delu v šoli v taki meri zagotovo ne bi. To ne sodi v učne načrte, je pa zaradi uporabnega znanja zelo pomembno z vidika splošne razgledanosti. V zvezi z ocenjevanjem znanja je ravnatelj pojasnil, da je v času izobraževanja na daljavo potekalo prilagojeno. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je v šolskem letu 2019/2020 dovolilo izjemo pri predpisanem številu ocen, za šolsko leto 2020/2021 pa je v veljavi le eno ocenjevalno obdobje, kar pomeni posledično manjše število ocen. Ocenjevanje na daljavo ni potekalo na enak način, kot poteka v šoli. Predvsem so se lahko izvajala ustna ocenjevanja, različne predstavitve, govorni nastopi,... Z ocenjevanjem v tem obdobju ne morejo preveriti in oceniti doseganja vseh predpisanih standardov v učnem načrtu, saj so učitelji v večini ocenjevali le tisto, za kar so menili, da je ustrezno utrjeno in preverjeno. V kolikor bi ocenjevanje potekalo v šolah, bi bilo število ocen večje in večji tudi obseg snovi, ki bi bila sicer ustrezno podana, preverjena in utrjena. V določeni meri so tudi na daljavo mogoči načini, da se znanje enakovredno oceni, a ne v taki meri kot v šoli. Ravnatelj je pojasnil, da je na večino učencev to, da so se izobraževali doma, vplivalo negativno. Najbolj so pogrešali osebni stik z učitelji, s sošolci in z drugimi učenci šole. Povečala se je osamljenost, zato je sedaj zaznati, da so bili učenci v stiski in se težave kažejo še sedaj, ko so v šoli. Učenci se pri izvajanju pouka na daljavo niso imeli možnosti

udeleževati interesnih dejavnosti, ki pomembno dopolnjujejo šolsko delo, ni bilo možnosti za družabnost, za igro s sošolci,... Tudi sedaj, ko pouk poteka v šoli, so pogoste karantene posameznih učencev in tudi celotnih oddelkov. Pouk v šoli poteka v tako imenovanih mehurčkih, učenci se lahko družijo le s svojimi sošolci, z ostalimi učenci šole imajo lahko stike le ob upoštevanju vseh ukrepov (maske, razdalja...), kar zagotovo onemogoča pristne osebne odnose med otroki. Učenci niso imeli enakovrednih možnosti za sodelovanje pri pouku zaradi razlik v računalniškem znanju otrok in tudi staršev otrok v nižjih razredih, zaradi različne opremljenosti s programsko in računalniško opremo, slabih internetnih povezav. Pri njih so, kolikor se je dalo, sproti te razlike zaznavali in jih sproti poskušali reševati. Pomagali so lahko predvsem z računalniško opremo. Od 219 učencev se le ena učenka, zaradi neobstoječe internetne povezave na domačem naslovu, ni mogla udeleževati videokonferenčnih srečanj. Občasno se jih je udeležila, ko je bila pri sorodnikih. Gradiva za delo so ji prinašali starši iz službe. Vsi ostali učenci so se udeleževali videokonferenčnih srečanj, oddajali zahtevane naloge. So pa zelo natančno spremljali aktivnost učencev in sproti vzpostavljali stike s starši in učenci, če so zaznali neaktivnost učencev. Šola in učitelji so pri tem imeli zelo pomembno nalogo, saj starši običajno niso zaznali, da učenec ne izpolnjuje svojih obveznosti. Pri padcih motivacije za delo pri učencih, je bila zelo pomembna hitra reakcija in ponovna motivacija učencev v sodelovanju učiteljev in staršev. Na šoli težav s spoštovanjem ukrepov niso imeli.

Osnovna šola Miren je v svojem odgovoru z dne 10. 5. 2021 pojasnila, da neposrednega podajanja znanja v šoli ali na daljavo ni mogoče enačiti s poučevanjem na daljavo iz več razlogov. V kontekstu poučevanja je bistveno, da imajo strokovni delavci v šoli vse potrebne delovne pripomočke oz. didaktična sredstva, da je pouk nazornejši in vsebine tako učencem lažje predstavljene. Morebitno nerazumevanje podanih vsebin se posledično lahko takoj razjasnjuje z dodatnimi razlagami, podpornimi nalogami, neposrednim vpogledom v pisni izdelek učenca, ki nastaja med učno uro in v naslednjih urah s pridobivanjem povratnih informacij s strani učencev. Učitelji tako neposredno spremljajo tako učence, ki pri učenju nimajo težav, kot tiste, ki jih imajo. Učitelji pri neposrednem pouku tudi spremljajo učno aktivnost učencev, lažje ugotavljajo njihovo morebitno predznanje, vedenje ali splošno poučenost, prilagajajo tempo podajanja učnih vsebin glede na učence v posameznem oddelku in tudi sproti preverjajo njihov napredek ter opravljanje domačega učnega dela. Drug pomemben razlog pa je v tem, da je šola kot institucija učencem tudi »socialni učni poligon«, kjer učenci »neformalno« med odmori, v druženju pred in po pouku ter tudi formalno pridobivajo in urijo splošne socialne veščine, kot npr. pomoč sovrstniku, tekmovanje, skrb za spoštovanje šolskih in obče veljavnih norm, čistočo šolskega okolja, kulturno in spoštljivo razreševanje konfliktov, neformalno / vrstniško komunikacijo in soočanje z in sprejemanje drugačnosti med sovrstniki v vseh pogledih. Učijo se tudi formalne in dostojne neformalne komunikacije z avtoritetami – učitelji ter urijo veščino sporazumevanja v pogovornem in/ali knjižnem jeziku. Poučevanje na daljavo ima sicer tudi svoje prednosti, časovna distanca pa kaže in razkriva, da so si učenci kljub velikemu trudu učiteljev in tudi šole kot ustanove, kjer so zagotavljali individualno podporo učencem tako v učnem kot v psiho socialnem smislu (npr.: pomoč pri zagotavljanju IT opreme, ki jo nekateri učenci doma sploh niso imeli, oz. jim starši te niso zmogli zagotoviti, pomoč pri oskrbi s hrano za učence iz nižjega socialnega okolja) pridelali veliko vrzeli v znanju. Pri učencih z višjimi sposobnostmi so zaznali še večjo nagnjenost h kampanjskemu učenju, zdolgočasnost/ležernost in v zadnjem obdobju karantene velik upad zanimanja za šolo. Pri šibkejših učencih so zaznali, da delu težko sledijo; v domačem okolju so potrebovali podporo staršev, ki pa so se sčasoma tudi utrudili tako od svojih obveznosti kot od šole. Nekateri učenci so bili velik del tudi skorajda neodzivni. Pozitivne učinke poučevanja na daljavo pa so zaznali pri nekaterih učencih, ki so v neposredni šolski situaciji moteči zaradi vedenjske problematike in posebnih potreb, ki jim iz tega izhajajo, oz. pri tistih, ki so karakterno bolj individualisti in so v družbi sovrstnikov ali moteči, ker med njimi povzročajo konflikte, ali pa so neopazni in manj izstopajoči. Slednje pogosteje velja za deklice. Skratka, nekateri sicer moteči učenci so se v tem obdobju »pokazali« kot zelo delavni, sodelujoči, odzivni in posledično pri delu tudi uspešni. Učenci, ki so karakterno bolj ekstrovertirani, so z učitelji na

daljavo tudi neformalno poklepetali in se zanimali npr.: kaj počne učitelj doma, kdo mu dela družbo, kar je prispevalo k boljšemu počutju tako učenca kot tudi strokovnega delavca. Tudi učitelji so namreč učence pogrešali in bili zaskrbljeni (kjer so vedeli, da družine ne funkcionirajo), kako jim je doma. Ravnateljica je na vprašanje, ali opažajo razlike v znanju učencev, pojasnila, da meni, da je v tem trenutku na to vprašanje težko odgovoriti z gotovostjo, ker bo vendar potrebna in bi bila smiselna temeljita analiza v časovnem odmiku in z možnostjo konkretne primerjave generaciji. Razlike se sicer zaznavajo tudi v tem kratkem času. Za svojo šolo si upa trditi, da se je večina učiteljev zelo angažirala, da bi učenci tudi ob tej obliki poučevanja pridobili čim več znanja, da so se glede zoom srečanj prilagajali tudi delovnemu času staršev (posebej pri mlajših učencih) in da se je tako delovni čas učiteljev razpotegnil dobesedno od jutra do večera. Pri tem tudi ne gre pozabiti, da je večinska populacija med zaposlenimi v šolstvu ženskega spola in mnoge sodelavke so tudi mame; velikokrat so dale lastne otroke na stranski tir, da so opravile vse, kar so bile dolžne opraviti za svoje učence. V zvezi z ocenjevanjem otrok v času izobraževanja na daljavo je ravnateljica pojasnila, da je enoznačen odgovor težko dati; dejstvo je, da so bili tudi učitelji »vrženi« v to situacijo. Za svoj kolektiv lahko zatrdi, da so strokovni delavci na področju IKT v zelo kratkem času napredovali za »svetlobno leto« naprej v primerjavi z zatečenim stanjem. V relativno kratkem časovnem obdobju po prvi karanteni sta računalničarki izvedli tudi hiter tečaj računalništva za vse učence od četrtega razreda dalje, da bi jim bila ponovna morebitna enaka situacija čimbolj olajšana. Najkrajšo v tem obdobju so »potegnili« učenci iz socialno deprivilegirane okolja ali priseljeni tujejezični učenci, ker jim starši niso zmogli stati ob strani, ker ti starši tudi v šolo ne pridejo pogosto oz. jih skoraj da ni in ker imajo ti učenci (in družine) že sicer šibkejšo socialno mrežo med sovrstniki in v okolju kjer živijo. Te družine so tudi sicer zelo »zaprte«, družijo se večinoma med sabo ali pa tudi to ne, mame v šolo ne pridejo, ker je njihova kultura takšna, da zadeve urejajo očetje. Ti so večinoma delavci na različnih deloviščih. Mnogi so cele dneve odsotni, za mame pa se zdi, kot da se ne potrudijo, da bi vzpostavile stik s šolo. Očetje to pojasnjujejo/opravičujejo, da mama ne pozna in ne razume slovenskega jezika. Na šoli imajo tudi izkušnje s starši, ki so izjeme in pri teh učencih večinoma tudi ni večjih težav. Ravnateljica je pojasnila, da so strokovni delavci v času izobraževanja na daljavo v sicer majhnem številu zaznali socialno samoizolacijo, popoln odmik od sošolcev in tudi učiteljev (te učence je treba dobesedno vsak dan znova opaziti, jih vključevati in jim dati vedeti, da so jim pomembni) ter posledično tudi stiske in slabo počutje med vrstniki in v šoli. V zvezi z enakimi možnostmi učencev je ravnateljica pojasnila, da so imeli od 397 učencev 10 takšnih, ki so bili brez IKT opreme. Tem so v relativno kratkem času priskrbeli najnujnejše (tablice, modeme). Poleg tega pa je del njihovega šolskega okoliša tudi slabo pokrit s signalom, zaradi česar se učenci (pa tudi nekateri učitelji) niso zmogli vključevati v proces, ko je to bilo načrtovano. Poleg tega so se srečali s problemom, ko je v družini več šoloobveznih otrok in en sam računalnik. Večkrat so si ta isti računalnik otroci delili skupaj s starši, ki so tudi delali na daljavo. Takim družinam so dodatno priskrbeli vsaj še en računalnik. Ob zaznavi tega problema so naredili analizo sorojencev in oddelkov v katerih so ti učenci ter v nadaljevanju mrežni plan zoom srečanj v okviru pouka, da se ta niso prekrivala in so se tako lahko vsi otroci znotraj družine srečali na daljavo s sošolci in z učitelji najmanj enkrat tedensko. Enak pristop so ubrali tudi pri preverjanju znanja prek zooma. V zvezi z odsotnostjo učencev od pouka je ravnateljica pojasnila, da sta bila skoraj 90 odstotkov pouka na daljavo odsotna dva učenca, ki sicer živita v zamejstvu (vendar to ni bil ključen razlog), sicer pa je bilo cca. 15-20 učencev (predvsem 7-9. razreda; le nekaj iz 6. razreda) zelo pogosto občasno ali bolj strnjeno odsotnih. V teh primerih so takoj vzpostavili kontakt s starši, kar pa je imelo učinek le krajši čas. Posebej pri starejših učencih so zaznavali, da so bili doma bolj prepuščeni sami sebi oz. da jih starši niso imeli pod kontrolo, kar se je seveda poznalo tudi pri opravljanju šolskih obveznosti, vključevanju v zoom pouk in nenazadnje tudi pri izkazovanju znanja. V poučevanju na daljavo se je izkazalo, da tisti učenci, ki so že pred karanteno imeli dobre učne navade in privzgojen čut odgovornosti do lastnih (šolskih) obveznosti, tudi pri delu na daljavo niso imeli večjih težav, kot tudi, da so samoiniciativno izrabljali možnost dodatne komunikacije z učitelji prek spletnih učilnic ali ob videokontaktih. Če je v neposrednem učnem procesu učitelj podajalec znanja, motivator, spodbujevalec... učencev, se je v času

korone izkazalo, da so pri delu na daljavo v tem pogledu imeli pomembno vlogo starši. Ugotavljali so, da nekateri starši tej nalogi — nadzorovati svoje otroke, jim ukazati, kaj morajo... niso bili kos. V zvezi s spoštovanjem ukrepov je ravnateljica pojasnila, da so se srečevali le s posameznimi primeri kršitev ali boljše rečeno izzivanji starejših učencev v pričakovanju reakcije, kako se bodo odzvali učitelji. Zaradi dokaj poenotene odzivnosti vseh zaposlenih in poenotene ravnanja so zelo hitro vsakokrat znova prišli takšnim »provokacijam« tudi na kraj. Kot ravnateljica je bila deležna tudi dveh pisnih opozoril s strani staršev, da ne dovoljujejo otrokom nositi maske, vendar so tudi po osebnem pogovoru skupaj našli za vse sprejemljiv konsenz, oz. so starši zmogli sprejeti odredbe NIJZ in protokol covid tima šole.

Osnovna šola Prežihovega Voranca je v svojem odgovoru pojasnila, da večina učiteljev meni, da izobraževanje na daljavo ni enako kakovostno. Kljub trudu, ki so ga učiteljice vložile v poučevanje na daljavo, so med učenci nastale precejšnje razlike. Vsi učenci doma nimajo enakih možnosti za učenje. Družinske razmere so se marsikje poslabšale, starši niso povsod pripravljeni sodelovati, ne zmorejo ali pa ne znajo pomagati otrokom. Učitelji so se v času šolanja na daljavo še bolj posvečali razlagam (jih posneli, poiskali na spletu, dodatno razložili v času srečanj in tudi ob reševanju nalog) in učencem, predvsem tistim, za katere vedo, da imajo nekaj več težav. Je pa sigurno vse to drugače, kot če gre za poslušanje in razlago snovi v živo v razredu. Z učenci, ki česa niso znali ali razumeli, so se še dodatno dobivali izven urnika. Ravnateljica meni, da izobraževanje na daljavo in v šolskih klopeh nikakor ni primerljivo. Že sam način podajanja snovi s strani učitelja se razlikuje. Pri izobraževanju na daljavo učitelj izlušči bistvo posameznih učnih vsebin in se trudi biti čim bolj naravn na povprečno »dojemljivega« učenca. Ni odzivov učencev, ki jih pri poučevanju v razredu lahko učitelj zazna že na obrazih otrok in ve, kdaj mora kaj še bolj podrobno in nazorno razložiti; mogoče pove še kaj za tiste, ki jih zanima več in jih usmeri k dodatnemu delu. Podajanje znanja v razredu namreč povzroči določeno pozitivno klimo, učenci lažje in bolj zavzeto sledijo razlagi. Vsakega učenca, ki ne sledi, opazi in opomni. Razlaga v živo je bolj živa, učenci so veliko bolj vključeni in dinamični, medtem ko je razlaga preko računalnika, kar se tiče dinamike razreda, zelo hladna. Učitelj pri delu v razredu lažje usklajuje potrebe učencev z različnimi pristopi in metodami dela; pri pouku na daljavo se to sicer da, a je težje izvedljivo. Pojasni tudi, da je kakovostno delo na daljavo odvisno tudi od motivacije otrok, ki pa je bila pri delu na daljavo zelo različna in je pri istih učencih zelo nihala.

Na vprašanje Zagovornika, ali opažajo razlike v znanju učencev, ki so ga pridobili v času izobraževanja na daljavo in preko telekomunikacijskih sredstev v primerjavi z generacijami učencev, ki so znanje pridobivali v šolah, pojasni, da so si učitelji enotni, da znanje ni takšno, kot bi bilo, če bi izvajali pouk v šoli, kljub utrjevanju in ponavljanju snovi v šoli, seveda pa se to ne pozna pri vseh učencih, saj niso vsi enako redno sodelovali na zoom-ih. Tisti, ki že pri rednem delu v šoli ne pokažejo zanimanja za znanje, so se pri delu na daljavo še bolj skrili. Pri pouku v učilnici je veliko dodatnih vprašanj, učenci aktivno sodelujejo, sprašujejo, povedo svoje izkušnje ... Pri delu na daljavo je bilo tega manj, kljub spodbudam so bili učenci bolj pasivni in manj odzivni, nekateri celo malo prestrašeni. V šoli se težave pri usvajanju snovi takoj zaznajo, takoj se nudi pomoč, pri delu na daljavo pa se težave težje spremljajo. Vse kar se je delalo na daljavo, vključno s preverjanjem, je bilo treba ponoviti v šoli. Ravnateljica pojasni, da so še posebej opazne razlike v znanju učencev na nižji stopnji, ko se učenci opismenjujejo. Učenci slabše zapisujejo pisano pisavo, več je napak. Opazna je tudi slabša fina motorika. Pri športni vzgoji so nastale velike razlike, saj otroci med izobraževanjem od doma niso bili telesno aktivni.

V zvezi z ocenjevanjem znanja na daljavo je ravnateljica pojasnila, da večina učiteljev meni, da znanja na daljavo ni mogoče enakovredno ocenjevati, redki pa menijo, da je to mogoče. Večina učencev je pri ocenjevanju na daljavo vsekakor v slabšem položaju, saj je na daljavo zelo težko oceniti realno znanje. V ozadju je veliko motečih dejavnikov, ni dovolj utrjevanja znanja, pri nekaterih pa so starši zelo iznajdljivi šepetalci in pomočniki, spet drugi učenci so

bili pod dodatnim pritiskom ob starših v ozadju. Učitelji menijo, da so učenci pri ocenjevanju v razredu bolj fokusirani, bolj zbrani in motivirani.

Ravnateljica je navedla, katere vse negativne posledice so strokovni delavci v času izobraževanja na daljavo zaznali:

- učenci so manj motivirani za delo po povratku v šolo; npr. pred delom na daljavo ni bil problem pisanje domačih nalog, sedaj ima domačo nalogo le kakšna izjema;
- določeni starši tožijo o otrokovi brezvoljnosti in da jim povzroča skrb jutranje bujenje – otroci bi še spali; za naloge, ki bi jih sicer opravili hitreje, porabijo bistveno več časa;
- učenci pogrešajo socialne stike;
- nekateri učenci so postali manj družabni in manj strpni drug do drugega;
- v obdobju dela na daljavo so se učenci zasedeli, se premalo gibali, pridobili na teži, sedaj pa doživljajo stiske, nekateri se izogibajo športni vzgoji, drugi jo komaj čakajo;
- pri učencih, ki so že prej imeli težave z navezovanjem medvrstniških stikov, so se težave še poglobile. Med izobraževanjem na daljavo se niso družili niti preko telekomunikacijskih sredstev in so sedaj še bolj osamljeni. Težko ponovno vzpostavljajo odnose s sošolci. Potrebno je veliko pogovorov, vzpodbujanja ostalih sošolcev, da jih vključujejo v svoj krog pogovorov, igre, dela. Opažajo tudi velik strah pred ponovnim zaprtjem šol, saj pogosto govorijo o tem;
- ker so učenci pri mnogih predmetih v zaostanku z delom, se jim je nagrmadilo učenje, ne zmorejo ... Ravnateljica misli, da je marsikdo prav zaradi tega izostal od pouka («a starši so napisali opravičilo»).

Na vprašanje, ali so imeli vsi učenci enake možnosti, ravnateljica pojasni, da so bili nekateri učenci so zaradi izobraževanja na daljavo v slabšem položaju, ker živijo v težjih stanovanjskih in socialnih razmerah (več otrok v družini, nimajo svojega prostora, kamor bi se lahko umaknili in delali, npr. pri učnih urah so učitelji pri nekaterih učencih opazali tudi precej motečih elementov v ozadju (pogovarjanje, pospravljanje, prepiranje, jok mlajših sorojencev...), nekateri se selijo od enega starša k drugemu, niso vešči delati z računalnikom, imajo slabe internetne povezave, niso se znašli, se ne znajo učiti, ne delajo sproti, so slabi bralci ...), nekaj težav je bilo tudi z internetnimi povezavami, nekaj jih je delalo preko mobilnih podatkov. Letošnje leto je na šoli večje število priseljencev (prvo leto), med njimi nekaj Albancev, kar je komunikacijo zelo oteževalo, npr. niso znali poslati rešenih nalog in pogledati, kaj morajo v določenem tednu opraviti. Navodila in rešene naloge so si izmenjevali pred stavbo šole.

V jesensko-zimskem delu na daljavo so večino časa sodelovali vsi učenci – posamezne odsotnosti so zasledili pri okoli 20 učencih od 436. Občasno se kateri od učencev srečanj ni udeležil (bolezen, izpad elektrike, slaba internetna povezava ...), ni pa bilo nikogar, ki srečanj in spletnih učilnic ves čas pouka na daljavo ne bi obiskoval. Glede na to, da so imeli možnost prisostvovati pouku po ZOOM-u tudi popoldan (pri določenih urah, kjer je bila razlaga potrebna), niso manjkali. Le delo, ki bi ga morali kasneje sami opraviti, pri nekaterih potem ni bilo opravljeno.

V septembru/oktobru 2020, ko je izobraževanje še potekalo v prostorih šole, so poskušali čim bolj spoštovati ukrepe NIJZ. Vedno se povsod najde kdo, ki se ne drži vsega in ga je treba neprestano opozarjati. So se pa ukrepov večinoma držali, saj so bili takrat nekoliko manj strogi ukrepi, kot so sedaj (npr. ni bilo mask za učence). Težko oz. nemogoče je bilo ves čas vzdrževati varnostno razdaljo med odmori (glede na širino stopnišč in hodnikov). Občasno je kakšen učenec izgubil ali pozabil masko, ki pa so jih za takšne primere imeli pripravljene pri vhodu v šolo. Po vrnitvi v šolo (februarja) in po dveh tednih pouka je nekaj staršev sporočilo, da imajo otroci zaradi razkuževanja rok težave s kožo, kar se je izkazalo za resnično težavo. Zato so se dogovorili, da si ti učenci roke umijejo z milom in vodo po prihodu v učilnico. Z nespoštovanjem nošenja mask ves čas pouka so imeli težave pri dveh učencih.

4.2. Odzivi srednjih šol

Srednja gradbena šola in gimnazija Maribor je dne 11. 5. 2021 posredovala svoj odgovor, v katerem je ravnatelj pojasnil, da so glede podajanja znanja srednješolcem v času izobraževanja na daljavo mnenja, da je poučevanje pri pouku na daljavo načeloma enakovredno oblikam izobraževanja v času pred epidemijo. Potrebni sta bili večja doslednost in zavzeto delo učiteljev in dijakov, da so dosegali enak nivo izobraževanja. Meni tudi, da je raven znanja dijakov primerljiva z znanjem dijakov, ki so znanje pridobivali samo v šolskih razredih pred epidemijo. Žal nekaj časa ni bilo mogoče izvajati praktičnega pouka v namenskih učilnicah, kar se kaže v zmanjšanju ročnih spretnosti pri dijakih srednjega in nižjega poklicnega izobraževanja. V zvezi z ocenjevanjem v tem času je ravnatelj pojasnil, da se enakost ocenjevanja na daljavo odraža pri napovedanem pisnem preverjanju in ocenjevanju in izdelavi seminarских nalog; pri ustnem spraševanju sicer obstaja očesni stik med izpraševalcem in vprašanim, oba pa pogrešata osebni stik, ki je prisoten pri pouku v razredu. Kar zadeva dijake zaključnih letnikov, so organizirali pouk tako, da so realizirali 95 odstotkov ur nematuritetnih predmetov in dali večji poudarek realizaciji predmetov, ki so prisotni na splošni, poklicni maturi in zaključnem izpitu. Tudi v primerih manjkajočih učiteljev so nadomeščanja urejali zgolj z maturitetnimi predmeti, tako da menijo, da je priprava te generacije dijakov enakovredna pripravam na maturo samo v šoli. Sicer pa ravnatelj kot negativne posledice dolgotrajnega izobraževanja na daljavo pojasnjuje, da dijaki pogrešajo druženje s sovrstniki in osebni stik z učiteljem in potrebujejo več motivacije za zavzeto delo. Po njegovi oceni so imeli vsi dijaki enakovredne možnosti, saj so že v aprilu 2020 poskrbeli, da je vsak dijak imel na razpolago računalnik z internetno povezavo. Dogodilo se je, da so bile tehnične težave z internetom ali električno energijo, vendar so bili ti primeri redki in hitro rešljivi. Dijakov iz področij, kjer ni dostopa do interneta, praktično ni bilo. Kar zadeva prisotnost dijakov pri šolanju na daljavo, je situacija podobna kot pri klasičnem pouku. Motivirani in bolj organizirani dijaki so bili redno prisotni, odsotnost dijakov pa so redno beležili in o tem obveščali starše. Dijaki so ob povratku v šolo dosledno upoštevali ukrepe NIJZ.

4.3. Odzivi drugih zaprosenih subjektov

UKC Ljubljana, Pediatrična klinika, Služba za otroško psihiatrijo (dr. Marija Anderluh, specialistka otroške in mladostniške psihiatrije, Vodja Službe za otroško psihiatrijo) je svoj odgovor posredovala dne 24. 5. 2021. Na vprašanje Zagovornika, ali tako dolgotrajno izobraževanje na daljavo po njeni strokovni oceni na osnovnošolskih in srednješolskih otrocih pušča negativne posledice in kakšne, je pojasnila, da se negativne posledice pojavljajo pri enem delu populacije otrok in mladostnikov, del jih je to obdobje preživel brez večjih težav (ocenjujejo, da je slednjih okrog 30 odstotkov). Raziskave v svetu kažejo, da je vpliv dolgotrajnega izobraževanja na daljavo odvisen od različnih dejavnikov – družinskih, širših socialnih dejavnikov in otrokovih značilnosti oz. potreb. Dolgotrajno šolanje na daljavo je povečalo razlike med otroki, med skupino, ki so se tej obliki šolanja učinkovito prilagodili, in tisto, ki se bodisi zaradi svojih značilnosti in potreb, bodisi zaradi značilnosti svojega matičnega okolja, ni mogla.

Razlike med otroki se kažejo v tem, kako so uspeli učno napredovati – tudi učitelji povejo, da velik del otrok med šolanjem na daljavo, kljub temu, da so učitelji v to vlagali izjemno veliko truda, ni osvojil pričakovanega znanja. Posledice so vidne tudi na zmanjšanju odpornosti nasploh pri tistem delu otrok, pri katerih se je v tem času zaradi pomanjkanje osebnega stika z učiteljem, zaradi omejitve življenja samo na družinsko okolje – kadar je bilo to disfunkcionalno, razrahljanja vrstniške povezanosti in podpore – poslabšalo njihovo duševno

zdravje. Pri mlajših otrocih so bile ključne zmožnosti staršev za podporo učnemu procesu, nekatere skupine staršev so redkeje delale na domu, oz. so težje nudili otrokom podporo, ki so jo potrebovali v času šolanja na daljavo. Med dejavniki tveganja za manjšo učno učinkovitost so tudi socialno šibkejša primarna okolja, otroci s posebnimi potrebami, ki potrebujejo več pomoči pri organizaciji dela, razlagi, vzdrževanju dnevne rutine in telesnih aktivnosti, kot tudi otroci iz družin s konfliktnimi odnosi, nasiljem, boleznimi staršev. Hkrati so bili nekateri otroci izpostavljeni škodljivim dejavnikom v matični družini, ki so vodili do poslabšanja njihove dobrobiti in duševnega zdravja. Posebej ogroženi so bili otroci z že prej prisotnimi čustvenimi, socialnimi in vedenjskimi težavami, socialno slabše vključeni otroci ter ostale že prej omenjene skupine otrok.

Specialistka otroške in mladostniške psihiatrije je v nadaljevanju pojasnila, da se soočajo s porastom duševnih težav med otroki in mladostniki. V času prvega zaprtja spomladi 2020 je bil viden celo prehodni upad otrok, ki so potrebovali pomoč. Do konca leta 2020 pa je število sprejemov srednješolskih otrok na Pediatrično kliniko po poskusih samomora naraslo za več kot 50 odstotkov glede na leto pred tem. Od januarja 2021 dalje opažajo strm porast števila otrok in mladostnikov, ki potrebujejo urgentno pomoč. V mesecu aprilu jo je potrebovalo že več kot 200 odstotkov več glede na najbolj obremenjene mesece v preteklosti, število pa še narašča. V prvih štirih mesecih 2021 je število tistih, ki so prvič iskali pomoč zaradi motnje hranjenja, že preseгло celoletno število v letih 2018 ali 2019. Na pedopsihiatričnih oddelkih narašča število otrok in mladostnikov, ki urgentno potrebujejo hospitalizacijo, večinoma zaradi hudih depresivnih motenj s samomorilnostjo ali po samomorilnih poskusih, hudimi stanji stopnjevanje tesnobe in življenje ogrožujočimi oblikami motenj hranjenja.

Na vprašanje Zagovornika, ali so posledice (če jih opažajo) enake oziroma podobne pri vseh starostnih skupinah otrok (od prvega razreda osnovne šole pa do zaključka srednje šole), ali opažajo, da ukrep šolanja na daljavo posebej prizadene otroke v določeni starostni skupini, je specialistka pojasnila, da že skoraj zadnjih 10 let ugotavljajo, da starost ob pojavu hujših čustvenih motenj pada. Tudi po tretjem valu epidemije opažajo velik porast urgentnih napotitev pri otrocih po 12. letu. Dejstvo pa je, da so strokovne službe slabo dosegljive, kadar ne gre za življenje ogrožujoča stanja. Otroci so v takšnih primerih odvisni od odraslih, da poiščejo pomoč. Pomemben del vzpodbud, da so starši poiskali strokovno pomoč za otroka, je pred epidemijo prišel od učiteljev, v času oddaljenega izobraževanja pa je bilo stikov z učitelji pomembno manj.

Na vprašanje Zagovornika, ali imajo otroci, ki se soočajo s posledicami epidemije in izobraževanjem na daljavo v slovenskem zdravstvenem sistemu zagotovljen ustrezen in pravočasen dostop do zdravstvene oskrbe, je specialistka pojasnila, da ne. Sistem že pred epidemijo ni bil dovolj dostopen, zdaj je dostopnost do strokovnih služb še slabša. Zaradi velikega števila otrok in mladostnikov, ki se soočajo s težavami v duševnem zdravju, bo zato nujno, da se več vsebin, namenjenih krepitevi njihove celostne dobrobiti prenese v šolski prostor. Tam so vsi otroci, tudi najbolj ranljivi, zato vsebine v šoli dosežejo vse otroke. MIZŠ in Zavod RS za šolstvo sta odgovorna, hkrati pa medsebojno tako neodvisna organa, da morata to podpreti ločeno obe instituciji, kar se zdi zelo težko dosegljiv cilj. Konkretno vsebine in skrb za celostno dobrobit otrok vnašajo v šole tudi druge razvite države, npr. program Mentally Healthy Schools v UK (vse dostopno na spletu).

Specialistka je na vprašanje, ali je tako dolgotrajen ukrep šolanja na daljavo sorazmeren ali ne, pojasnila, da to težko komentira. Upa pa, da ne bo v boju s pandemijo covid-19 tak ukrep nikoli več uporabljen na tako celosten način in da bo šola ostala ves čas odprta vsaj za tiste najranljivejše otroke s posebnimi potrebami po celotni vertikalni vsaj osnovnošolskega sistema. Obstajajo nasprotujoče si raziskave glede tega, koliko zaprtje šol prinese k omejevanju epidemije. Vsekakor glede na dolžino zaprtja šol v Sloveniji meni, da je potrebno nemudoma začeti z reševanjem težav – Ministrstvo za zdravje je njihov poziv že slišalo, podprli so hitrejše vzpostavljanje strokovnih služb za duševno zdravje na primarni ravni, tudi

povečanje kapacitet v terciarnih centrih. Vse to povezano s kadri, ki jih žal trenutno manjka. Nujno pa je, da nastale izzive prepoznajo tudi na MIZŠ in da se pripravi načrt, kako bodo čimprej nadomestili vrzeli v znanju otrok in kako bodo prevzeli skrb za njihovo celostno počutje ter dobrobit, njihovo duševno zdravje, ki je ključno tudi za uspeh v šoli.

Slovensko zdravniško društvo, Združenje za pediatrijo (predsednik združenja za pediatrijo SZD, dr. Matjaž Homšak, dr. med., specialist pediater) je poslalo svoj odgovor z dne 31. 5. 2021. V njem so pojasnili, da se je združenje za pediatrijo pri SZD vse obdobje zavzemalo za čim krajše zapiranje šol in posledično izvajanje pouka na daljavo. S tem namenom so poslali več dopisov na ustrezne institucije. Zavedali so se tudi problema omejevanja stikov v fazah izrazitega porasta primerov obolelih s covid-19, ko je bilo zaprtje šol nujno. Sicer niso delovali kot posvetovalni organ strokovne skupine za obvladovanje epidemije, poskušali pa so biti aktivni v sugeriranju smiselnih omejitev. V času epidemije so beležili več otrok in mladine s psihičnimi težavami, povečal se je pritisk na pedopsihiatrične enote. Težko je govoriti, da samo zaradi zaprtja šol, saj je zaradi dela od doma, samega omejevanja gibanja in prekinitve fizičnih stikov s sovrstniki nastopila situacija z novo dinamiko tudi v družinskih odnosih. Ti so vplivali na povečano pojavnost družinskih, osebnih in adolescentnih stisk. Koliko bo to delovalo dolgoročno, se še ne ve, saj se ocene šele izvajajo. Vsekakor pa poudarjajo, da dostopnost bolnih otrok do zdravstvene službe ni trpela, saj so se poleg telemedicine uveljavile oblike pregledov v t.i. COVID otroških ambulantah, ki so se organizirale po vseh enotah zdravstvenih domov v Sloveniji. Vprašanje Zagovornika o tem, ali je bil ukrep sorazmeren, ocenjujejo kot preveč enoplastno, saj smo v obdobju varovanja in ohranjanja življenj bili kot državljani somerno udeleženi v teh aktivnostih, da število smrti zaradi covid-19 in drugih bolezni ob zasedenosti bolnišnic ni še bolj poraslo.

Nacionalni inštitut za javno zdravje je Zagovorniku posredoval odgovor 7. 6. 2021. V njem so pojasnili, da so na Centru za nalezljive bolezni NIJZ v prvi polovici oktobra 2020 pričeli pripravljati tedenska poročila o okužbah med otroki, mladostniki in zaposlenimi v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Ta tedenska poročila so do sredine februarja 2021 pošiljali na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), Ministrstvu za zdravje (MZ) ter vodji Strokovne skupine pri MZ. 16. 2. 2021 so omenjena poročila z naslovom Spremljanje okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter pedagoškem kadru v šolskem letu 2020/21 pričeli javno objavljati na spletni strani NIJZ.¹⁰ Epidemiološka služba je glede odpiranja vzgojno-izobraževalnih zavodov sprejela stališče 13. 1. 2021 in 25. 1. 2021. Oba dopisa, v katerem sta navedeni obe stališči, so priložili. Poleg navedenega so sodelavci na Centru za nalezljive bolezni NIJZ objavili tudi izvorni znanstveni članek¹¹ z naslovom Spremljanje okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter zaposlenih v vzgojno-izobraževalnih zavodih v prvih štirih mesecih šolskega leta 2020/21 v Sloveniji. Dodatno so pojasnili, da na podlagi spremljanja okužb med dijaki za obdobje izvajanja pouka po modelu C (08. 03.—16. 05. 2021) ne razpolagajo s podatki, ki bi lahko ocenili učinkovitost ukrepa na število okužb s covid-19 med dijaki v Sloveniji.

Iz dokumenta »Stališče epidemiološke stroke glede izvajanja vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji v času epidemije covid-19« z dne 13. 1. 2021 med drugim izhajajo naslednji ključni poudarki:

v času, ko so bili vzgojno-izobraževalni zavodi (VIZ) zaprti in se je pouk izvajal na daljavo, so zaznali upad okužb s SARS-CoV-2 zlasti med starejšimi otroki in mladostniki. Kljub prehodu na pouk na daljavo pa se širjenje okužb med otroki in mladostniki seveda ni ustavilo, v tej populacijski skupini se še vedno pojavljajo okužbe, ki so posledica druženja v prostem času in prenosa okužb znotraj gospodinjstva. Število okužb med otroki in mladostniki že nekaj tednov ponovno narašča kljub pouku na daljavo. V zadnjem tednu (t.j. pred 13. 1. 2021) je

¹⁰ Dosegljivo na: <https://www.nijz.si/sl/dnevno-spremljanje-okuzb-s-sars-cov-2-covid-19>, v okencu "Otroci, mladostniki in zaposleni v VIZ".

¹¹ https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/galicic_et_al._jz_2021_03.pdf.

delež okužb med dijaki minimalno manjši kot je bil v tednu pred prehodom izvajanja pouka na daljavo.

Pojasnili so, da je mnenje epidemiološke stroke na NIJZ, ki ga podajo vedno, kadar so vprašani, že od sredine novembra 2020 nespremenjeno, da se vsaj predšolskim otrokom in prvim petim razredom čim prej omogoči šolanje v šoli pod naslednjimi pogoji¹²:

- upoštevanje higienskih priporočil,
- upoštevanje Navodil vzgojno-izobraževalnim zavodom (VIZ) ob sumu ali potrjenem primeru okužbe s SARS-CoV-2 v zavodu,
- spremljanje epidemiološke situacije v vzgojno-izobraževalnih zavodih in obveščanje NIJZ-ja skladno z Navodili vzgojno-izobraževalnim zavodom (VIZ) ob sumu ali potrjenem primeru okužbe s SARS-CoV-2 v zavodu,
- država zagotovi prostovoljno in dostopno testiranje zaposlenih v VIZ s hitrimi antigenski testi,
- uvrstitev zaposlenih v VIZ med prioriteto za cepljenje proti covid-19.

Epidemiološka služba NIJZ bo ob ponovnem pouku v VIZ budno spremljala epidemiološko situacijo, vključno z vsemi novimi sevi virusa. Na podlagi tega bi se v nadaljevanju šolanje postopoma omogočilo tudi ostalim učencem, če bi epidemiološke razmere in stanje v VIZ to dopuščalo.

V nadaljevanju so povzeti naslednji zaključki poročila Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (v nadaljevanju: ECDC) o prenosu okužb med otroki v VIZ z dne 23. 12. 2020¹³:

- ECDC ocenjuje, da je zaprtje šol kot ukrep za nadzor pandemije COVID-19 skrajni ukrep.
- ECDC pri oceni tveganja glede šolanja otrok v času pandemije zagovarja celosten pristop. Zaprtje šol ima poleg zmanjšanja socialnih stikov in posledično ugodnega vpliva na zmanjšanje okužb zelo negativen vpliv na fizično in duševno zdravje otrok, potek izobraževanja, neenakost otrok ter širši gospodarski vpliv na družbo.
- Otroci vseh starosti so sicer dovzetni za okužbo s SARS-CoV-2 in ga lahko prenašajo. Vendar so zlasti mlajši otroci manj dovzetni za okužbe. Otroci se sicer lahko okužijo in okužbo širijo na odrasle, vendar manj pogosto kot najstniki in odrasli. Iz drugih raziskav je sicer razvidno, da je med otroki več asimptomatskih primerov, zato bi bilo lahko število obolelih med otroki tudi podcenjeno.
- Otroci od 1. do 18. leta starosti imajo bistveno manj možnosti, da se bodo zaradi okužbe s SARS CoV-2 morali zdraviti v bolnici. Tudi umrljivost otrok je znatno nižja kot v drugih starostnih skupinah prebivalstva.
- Zapiranje šol lahko prispeva k zmanjšanju prenosa SARS-CoV-2, vendar samo po sebi ne zadošča za preprečevanje prenosa SARS CoV-2 v skupnosti, če se hkrati ne izvajajo drugi učinkoviti ukrepi.
- Spremljanje obolevnosti pri otrocih in najstnikih kaže, da je obolevnost pri mladostnikih, starih od 16 do 18 let, v državah EU najbolj podobna obolevnosti odraslih, starih od 19 do 39 let.
- V osnovnih in srednjih šolah sicer poročajo o »klastrih« ali kopičenjih okužb. Na pojavnost COVID-19 v šolskem okolju vpliva prenos SARS CoV-2 v skupnosti in ne obratno. VIZ niso »gonilo« okužb v skupnosti. Epidemiološke raziskave kažejo, da prenos v VIZ predstavlja manjšino vseh primerov COVID-19 v državah EU.
- Zaposleni v VIZ na splošno nimajo večjega tveganja za okužbe kot v drugih poklicih. Nekoliko večje je tveganje v primeru, če imajo številne stike s starejšimi otroki in / ali odraslimi.

¹² <https://www.nijz.si/vzgojainizobrazevanje>.

¹³ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-in-children-and-the-role-of-school-settings-in-transmission-first-update_1.pdf.

- Epidemioloških podatkov o novih različicah virusa SARS-CoV-2 med otroki v VIZ ni na voljo. Zaenkrat tudi ni dovolj trdnih dokazov, da bi bila nova različica virusa bolj kužna tudi za otroke.
- ECDC budno spremlja epidemiološko situacijo v državah EU. V primeru masovnega pojava nove različice virusa v skupnosti in VIZ v državah EU bo potrebno znova oceniti učinkovitost ukrepov oziroma te prilagoditi novi epidemiološki situaciji.

Iz dokumenta »Stališče epidemiološke stroke glede izvajanja vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji v času epidemije covid-19« v luči spremenjenega seva virusa SARS-CoV-2 iz Velike Britanije z dne 25. 1. 2021 izhaja:

stališče epidemiološke stroke glede odpiranja vzgojno-izobraževalnih zavodov ostaja nespremenjeno glede na Stališče epidemiološke stroke glede izvajanja vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji v času epidemije covid-19 z dne 13. 01. 2020.

Epidemiološko sliko v vzgojno-izobraževalnih zavodih in v celotni populaciji se bo še naprej skrbno spremljalo. Ob znakih naglega poslabšanja epidemiološke slike se bo predlagalo nadaljnje ukrepe. Podoben pristop so ubrale tudi druge države članice Evropske unije. Vse napore je treba sedaj vložiti v obvladovanje epidemije na državni ravni in v zagotavljanje varnega šolskega okolja za učence in zaposlene. Če bo potrebno zaostrovanje ukrepov, naj se najprej zapre druge možne lokacije prenosa okužbe.

Iz izvirnega znanstvenega članka z naslovom Spremljanje okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter zaposlenih v vzgojno-izobraževalnih zavodih v prvih štirih mesecih šolskega leta 2020/21 v Sloveniji¹⁴ izhajajo naslednji ključni poudarki in ugotovitve, relevantne za ta postopek:

- trenutno znanje o bolezni covid-19 kaže, da jo otroci in mladostniki do 18. leta starosti v veliki meri prebolijo v blagi obliki. Vloga otrok in mladostnikov pri prenosu okužbe s SARS-CoV-2 še ni povsem jasna (tako v skupnosti kot tudi v šolskem okolju).
- Analiza okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter pri pedagoškem kadru v vzgojno-izobraževalnih zavodih v prvih 16. tednih šolskega leta 2020/21 v Sloveniji je pokazala majhno breme v starostnih skupinah, z relativno majhnim vplivom ukrepa šolanja na daljavo. Predlagamo, da se predšolski otroci in prvih pet razredov v osnovni šoli vrnejo v vzgojno-izobraževalne zavode (VIZ) in podajamo predloge za varen in vzdržen sistem delovanja VIZ v času epidemije.
- ECDC (2020a) na podlagi znane literature ocenjuje, da je prenos okužbe s SARS-CoV-2 v šolskem okolju razmeroma redek, a ob tem poudarja, da je pri potrjevanju prenosa v šolskem okolju več omejitev: pogosto se ne upošteva asimptomatskih primerov okužbe, težja je prepoznava lokacije prenosa okužbe (šolsko okolje ali skupnost) in omejeno je izvajanje iskanja kontaktov potrjenih primerov okužbe zaradi omejenih kapacitet. Zato je potrebno izvajanje številnih ne-farmakoloških ukrepov, saj dosedanje raziskave kažejo njihovo vlogo pri preprečevanju širjenja virusa SARS-CoV-2, zlasti na višjih ravneh vzgoje in izobraževanja. Po podatkih ECDC (2020a) se v državah Evropske unije (EU) in Evropskega gospodarskega prostora (EEA) izvajajo številni ne-farmakološki ukrepi za preprečevanje širjenja okužbe s SARS-CoV-2; to so ukrepi fizičnega distanciranja, higienski in varnostni ukrepi ter drugi ukrepi (npr.: oblikovanje manjših skupin/"mehurčkov", izolacija bolnih in iskanje stikov potrjenih primerov okužbe v šolskem okolju v sodelovanju z javnozdravstvenimi institucijami (ECDC, 2020a)). ECDC (2020a) navaja zapiranje šol kot skrajni ukrep za preprečevanje širjenja okužb s SARS-CoV-2. Zaprtje šol škodljivo deluje na fizično in duševno zdravje otrok in mladostnikov, kot tudi na njihovo izobraževalno kondicijo ter razvoj socialnih veščin. Zaprtje šol je nadalje velik izziv za tiste starše, ki ne morejo zagotoviti varstva otrok in pomagati otrokom pri učenju. Gledano širše pa zaprtje šol

¹⁴ https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/galicic_et_al_jz_2021_03.pdf.

pomeni tudi ekonomsko škodo za družbo. V primeru uvedbe ukrepa zapiranja šol, naj bi bil ta ukrep časovno omejen na krajše obdobje. Pri tem je treba poskrbeti zlasti za otroke in mladostnike iz ranljivih okolij (ECDC, 2020a). Od 31 držav območja EU in EEA so bili v začetku decembra 2020 vrtci zaprti v treh državah in delno zaprti v dveh državah (med njimi tudi v Sloveniji), osnovne šole so bile zaprte v štirih državah (med njimi tudi v Sloveniji) in delno zaprte v treh državah. Srednje šole so bile zaprte v desetih državah (med njimi tudi v Sloveniji) in delno zaprte v treh državah (ECDC, 2020a).

- Učinek ukrepa pouka na daljavo se kaže pri višjih ravneh izobraževanja (tretja triada OŠ in SŠ), medtem ko tega učinka skoraj ne zaznamo pri predšolskih otrocih oz. je ta zelo majhen pri prvi triadi OŠ (str. 7).
- Sprememba pedagoškega procesa iz pouka v šoli v pouk na daljavo predstavlja skupaj z drugimi ukrepi za omejevanje širjenja okužbe strog ukrep. Strokovnjaki opozarjajo, da je sprejemljivost dolgoročnih in časovno slabo opredeljenih restriktivnih ukrepov vprašljiva (Gollwitzer et al., 2020). Zato lahko pričakujemo, da bo učinek pouka na daljavo s podaljševanjem izgubljal na učinkovitosti preprečevanja širjenja okužb s SARS-CoV2 zlasti pri starejših starostnih skupinah otrok in mladostnikov. V osnovnih in srednjih šolah v Evropi poročajo o klasičnih ali kopičenjih okužb, prevladuje mnenje, da na pojavnost bolezni covid-19 v šolskem okolju vpliva prenos SARS-CoV-2 v skupnosti in ne obratno. Tako VIZ niso prepoznane kot »gonilo« okužb v skupnosti.
- Epidemiološke raziskave kažejo, da prenos v VIZ predstavlja manjšino vseh primerov covid-19 v državah Evropske unije (ECDC, 2020a). Brandal et al. (2021) so ugotovili, da ob upoštevanju zaščitnih ukrepov v šolah prenos z otroka na otroka (0,9 %) in z otroka na odraslega (1,7 %) pri mlajših od 14 let ne predstavlja gonila prenosa okužb s SARS-CoV-2 v populaciji.
- Na podlagi analize spremljanja okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter pedagoškem kadru v VIZ v prvih 16. tednih šolskega leta 2020/2021 v Sloveniji in ob upoštevanju izkušenj v spomladanskem in jesenskem obdobju, izkušenj v tujini, znanstvene literature in strokovne presoje predlagamo, da se predšolski otroci in učenci prvih petih razredov OŠ vrnejo v VIZ. Ob tem podajamo pet pogojev in en predlog, za katere ocenjujemo, da so ključni za vzpostavitev varnega in vzdržnega sistema vzgoje in izobraževanja v VIZ v času širjenja okužbe s SARS-CoV.

Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti se je na poizvedbo Zagovornika odzval dne 7. 7. 2021. V svojem odgovoru so zapisali, da po proučitvi poizvedbe ugotavljajo, da se ta zelo konkretno nanaša na področje vzgoje in izobraževanja in da je skladno z zakonom, ki ureja področje državne uprave, za to področje tudi v zvezi z romskimi učenci in dijaki pristojno Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Urad skladno z odlokom o njegovi ustanovitvi sicer opravlja naloge spremljanja in skrbi za zaščito posebnih pravic v Sloveniji živeče romske skupnosti, vendar le, če to ne spada na področje drugih državnih organov oziroma organov samoupravnih lokalnih skupnosti. Zato so poizvedbo Zagovornika posredovali v proučitev in reševanje MIZŠ in Zavodu RS za šolstvo.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, ki mu je Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti odstopil v reševanje Zagovornikovo poizvedbo, se je odzvalo ter posredovalo odgovor 14. 7. 2021.

MIZŠ navaja obsežna priporočila, navodila itd., ter med drugim projekt Skupaj za znanje. Uspešnost izvedenih aktivnosti projekta utemeljuje s podatkom, da je v času izobraževanja na daljavo, romskim pomočnikom uspelo (na daljavo) vzdrževati stik z 89 odstotki učencev, s katerimi sodelujejo pri delu na šoli. Glavni razlog za odsotnost stikov s preostalimi učenci je bilo pomanjkanje IKT opreme ali preslaba povezava na svetovni splet. Pozitiven doprinos izvajalcev projekta k izvedbi izobraževanja na daljavo so potrdili tudi strokovni delavci osnovnih šol. V interni spletni anketi je 77 odstotkov učiteljev (od 176 udeležencev) pozitivno ocenilo aktivnosti projekta oziroma njegov doprinos k boljšemu sodelovanju in uspehu

romskih učencev pri pouku na daljavo. Mnogi učitelji so izpostavili, da brez romskih pomočnikov v času karantene sploh ne bi mogli vzpostaviti stika z romskimi učenci in njihovimi starši, in da Romi verjetno pri pouku na daljavo v tem primeru sploh ne bi sodelovali ali pa bi bili njihova odzivnost in uspešnost bistveno slabši. Kot ključno so izpostavili tudi individualno pomoč romskim učencem, ki so jo vsakodnevno nudili izvajalci v večnamenskih centrih in izvajalci obšolskih dejavnosti.

MIZŠ je zasnovalo nacionalno evalvacijsko študijo z naslovom Evalvacija poteka in učinkov izobraževanja na daljavo v času epidemije covid-19 na ravneh osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja z vidika doseganja učnih ciljev in standardov znanja ter z vidika socialno čustvenega odzivanja, ki vključuje več aktivnosti zbiranja podatkov v času, ko se otroci, učenci in dijaki vračajo v vzgojno-izobraževalne ustanove k običajnemu načinu izvajanja dela. S študijo bodo prejeli utemeljene informacije in podatke o poteku izobraževanja na daljavo. MIZŠ izpostavlja, da bo študija za odločevalce pomembna podlaga za morebitne vpeljave sistemskih kompenzacijskih ukrepov ter tudi nadaljnji razvoj vzgoje in izobraževanja.

V letu 2021 je MIZŠ pripravil še dodatne ukrepe za izboljšanje položaja otrok Romov na področju vzgoje in izobraževanja. Teh ukrepov naj bi bilo deset. Z vidika raziskav stanja sta pomembna nacionalna evalvacijska študija glede analize potreb, pogojev in možnosti obveznega vključevanja otrok v enega izmed programov predšolske vzgoje z vidika odpravljanja socialne, ekonomske in kulturne neenakosti ter raziskovalna naloga Inštituta za narodnostna vprašanja z naslovom »Analiza učnega uspeha romskih otrok v osnovni šoli«, ki bo zajela osnovne šole, vključene v projekt Skupaj za znanje.

Zavod Republike Slovenije za šolstvo je svoj odgovor posredoval 18. 8. 2021. V odgovoru so pojasnili, da je Zavod za šolstvo junija 2020 opravil analizo izobraževanja na daljavo v času prvega vala covid-19. V končno publikacijo, v kateri so predstavljeni rezultati analize, so vključena tudi priporočila ravnateljem in učiteljem za delo z učenci in dijaki v posebni rubriki »Kaj lahko stori učitelj« in »Priložnosti ravnatelja«.¹⁵ Publikacija je dostopna na njihovi spletni strani. Drugih raziskav o vplivu izobraževanja na daljavo na osnovnošolske in srednješolske otroke Zavod RS za šolstvo ni izvajal.

Pojasnili so tudi, da je Zavod od 13. marca 2020 usmerjal in podpiral šole z didaktičnimi navodili in priporočili, objavljenimi v okrožnicah. Pripravili so več priporočil in usmeritev za vzgojno-izobraževalno delo na daljavo. Med temi priporočili so tudi posebej okrožnice za strokovne delavce s področja dela z otroki s posebnimi potrebami. Ta priporočila so se smiselno uporabljala tudi za delo z otroki iz ostalih občutljivejših skupin (učenci Romi, priseljenci in drugi).

Poleg tega je Zavod izvajal še druge aktivnosti v podporo strokovnim delavcem s področja dela z otroki s posebnimi potrebami, gre za sklice videokonferenčnih srečanj, študijskih srečanj, srečanja ravnateljev osnovnih šol s prilagojenim programom (OŠPP), srečanje učiteljev OŠPP z nižjim izobrazbenim standardom.

V spletni učilnici »Delo z otroki s posebnimi potrebami« so za strokovne delavce (izvajalce dodatne strokovne pomoči, učitelje v osnovnih šolah s prilagojenimi programi z NIS in PPVI) na voljo različne vsebine.

Pojasnili so tudi, da so v vseh aktivnostih in pri sodelovanju z učitelji pedagoški svetovalci Zavoda strokovnim delavcem vedno poudarjali pomen prilagoditev za učence iz vseh občutljivejših skupin.

¹⁵ https://www.zrss.si/digitalnahnjiznica/IzobrazevanjeNaDaljavo_Dec2020/5/.

4.4. Dopis prejet v vednost

Dne 23. 4. 2021 je Zagovornik v vednost od **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju: MDDSZ) v vednost prejel dopis, ki ga je MDDSZ posredovalo stranki, ki se je v zvezi z izobraževanjem na daljavo ter problematiko diskriminatornosti ukrepov, ki starše postavljajo v bistveno slabši položaj od tistih, ki otrok nimajo, obrnila neposredno na ministrstvo. V dopisu je MDDSZ pojasnilo, da je prav z razlogom zagotovitve upravičene odsotnosti z dela delavcev – staršev pristopilo k oblikovanju interventnega ukrepa odsotnosti z dela z nadomestilom plače v primerih nastopa višje sile, med drugim tudi v primeru zaprtja vrtcev ali šol.

Z Zakonom o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic Covid-19 (v nadaljevanju: ZZUOOP)¹⁶ se je tako uredila podlaga odsotnosti z dela v primerih, ko delavec, eden od staršev ali oseba, ki neguje in varuje otroka na podlagi veljavnega izvršilnega naslova v skladu s predpisi, ki urejajo družinska razmerja, ali skrbnik, ki svojega varovanca dejansko neguje in varuje, in ki ne more opravljati dela zaradi višje sile, ki je posledica obveznosti varstva otroka zaradi karantene na domu ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca, šole ali socialno varstvene storitve vodenja in varstva ter zaposlitve pod pogoji, ki ni v institucionalnem varstvu. Na podlagi tretjega odstavka 57. člena ZZUOOP se v okviru obveznosti varstva zaradi višje sile zaradi karantene na domu ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca ali šole šteje otroke do vključno 5. razreda osnovne šole, otroke v prilagojenih in posebnih programih v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ter otroke, ki imajo v odločbi o usmeritvi določeno pomoč spremljevalca.

Delavec, ki ne more opravljati dela zaradi višje sile zaradi obveznosti varstva, je upravičen do odsotnosti z dela in ima pravico do nadomestila plače v višini, kot je z Zakonom o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1)¹⁷ določena za primerčasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga, tj. 80 odstotkov osnove iz sedmega odstavka 137. člena ZDR-1, hkrati pa višina nadomestila plače ne sme biti nižja od minimalne plače v Republiki Sloveniji. Dalje pojasnjujejo, da se za otroke do vključno petega razreda osnovne šole, otroke v prilagojenih in posebnih programih v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ter otroke, ki imajo v odločbi o usmeritvi določeno pomoč spremljevalca, šteje, da nastane obveznost varstva tudi pri šolanju na daljavo. Poudarjajo, da ima pravico do odsotnosti z dela zaradi obveznosti varstva v skladu z drugim odstavkom 57. člena ZZUOOP eden od staršev ali oseba, ki neguje in varuje otroka na podlagi veljavnega izvršilnega naslova v skladu s predpisi, ki urejajo družinska razmerja, ali skrbnik, ki svojega varovanca dejansko neguje in varuje, pri čemer ZZUOOP ne določa, kateri od staršev bo v konkretnem primeru zagotavljal varstvo otroka. Nenazadnje dodajajo, da je MDDSZ v okviru vprašanj odsotnosti z dela zaradi višje sile pojasnilo, da je v konkretnih situacijah, kjer je možna izmenjava odsotnosti obeh staršev, tudi v primeru potrebe po delni dnevni odsotnosti (nekaj ur vsakega od staršev), primerno, da se o takšni odsotnosti delavec dogovori z delodajalcem, upošteva možnosti delavca in tudi potrebe delodajalca, oziroma upošteva možnost prilagoditve organizacije delovnega časa.

¹⁶ Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic Covid-19 (ZZUOOP), Uradni list RS, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C in 112/21 – ZNUPZ.

¹⁷ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOP DVE in 119/21 – ZČmlS-A.

5. Časovnica sprejetih splošnih aktov o šolanju na daljavo

Zagovornik je na podlagi predlogov pričel s postopkom ocene diskriminatornosti predpisov, sklepov, odlokov in morebitnih drugih predpisov na podlagi katerih se je od 19. 10. 2020 dalje prepovedovalo zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19 in posledično izobraževanje poteka kot izobraževanje na daljavo (v nadaljevanju: ukrep). V ta namen je pripravil časovnico, v katero je na podlagi javno dostopnih podatkov za vsak teden izobraževanja na daljavo vpisal pravno podlago, ki prepoveduje izobraževanje v zavodih s področja izobraževanja, pri čemer se je v tem postopku osredotočil zgolj na javne osnovne in srednje šole. Zagovornik je ob pripravi časovnice ugotovil, da pravne podlage za odreditev šolanja na daljavo niso povsem jasne, predvsem v prvih tednih šolanja oz. do sprejema delne odločbe in sklepa Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče RS) št. U-I-445/20-13 z dne 3. 12. 2020, ki je že ugotovilo, da nekateri sklepi, ki so bili podlaga za šolanje na daljavo, sploh niso začeli veljati.

Zagovornik je z namenom preučitve, ali je omenjena ureditev skladna z načelom prepovedi diskriminacije, na Vlado RS in na MIZŠ, kot izdajatelja predpisov in organ, ki je pristojen za področje osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja, v skladu s 37. členom ZVarD naslovil poizvedbo ter ju zaprosil za odgovore.

Zagovornik ju je med drugim zaprosil, da dopolnita časovnico na način, da vpišeta, na podlagi katerega predpisa je bil sprejet ukrep za posamezno zaporedno številko tednov ter v kolikor ne gre za odloke, ki so bili objavljeni v Uradnem listu RS, te predpise (sklepe/druge dokumente) priložita in pojasnita, kje in kdaj so bili objavljeni. Prav tako ju je zaprosil, da za vsak teden šolanja na daljavo priložita strokovne podlage, na podlagi katerih je Vlada RS presojala strokovno utemeljenost uvedbe oziroma podaljšanja ukrepov ter sklepe ali druge dokumente vlade o uvedbi ukrepa, nadaljnji uporabi oziroma podaljšanju ukrepa.

Vlada RS in MIZŠ Zagovornika se na njegovo ponovno prošnjo nista odzvala.

Predpisi, na podlagi katerih se prepoveduje zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19, so:

Št. tedna	Datum/čas veljavnosti	Pravna podlaga	Za koga velja omejitev – poteka izobraževanje na daljavo	Opombe in podatek, ali je dokument javno dostopen
1.	19.10. do 23.10.2020	Sklep o začasnem preventivnem ukrepu poteka vzgojno-izobraževalnega dela v času med 19. in 23. 10. 2020	SŠ, OŠ od 6. do 9. razreda	vir ¹⁸ Sklep-NE
2.	26.10. do 29. 10. 2020	Odlok o začasnih prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/2020) (26.10. dalje, preverjanje na 7 dni)	OŠ, SŠ Jesenske počitnice po šolskem koledarju v OŠ in SŠ	vir ¹⁹ vir ²⁰ Odlok-DA (uporablja se od 26. 10. 2020 dalje. Vlada ugotavlja strokovno utemeljenost ukrepov vsakih 7 dni (4. člen)).

¹⁸ <https://www.gov.si/novice/2020-10-15-izobrazevalni-proces-od-ponedeljka-zacasno-na-daljavo-v-solo-le-ucenci-od-1-do-5-razreda-vertci-kot-obicajno/>.

¹⁹ <https://www.gov.si teme/solski-koledar-za-osnovne-sole/>.

²⁰ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-2689/odlok-o-zacasni-prepovedi-zbiranja-ljudi-v-zavodih-s-podrocja-vzgoje-in-izobrazevanja-ter-univerzah-in-samostojnih-visokosolskih-zavodih>.

3.	2.11. do 6.11.2020	Podaljšanje počitnic za OŠ in GŠ na podlagi česa? Vladni sklep?	OŠ, SŠ	vir ²¹ pravna podlaga-NE
4.	9.11. do 13.11.2020	Vladni sklep o podaljšanju ukrepov in Sklep ministrice MIZŠ št. 603-33/2020/4 z dne 5.11.2020 – za OŠ in GŠ, ne pa tudi za SŠ	OŠ, SŠ	Vir ²² Sklep ministrice-DA (Začne veljati z dnem podpisa in se objavi na spletni strani MIZŠ) Vladni sklep-NE
5.	16.11. do 20.11.2020	Vladni sklep o podaljšanju ukrepov	OŠ, SŠ	vir ²³ Vladni sklep-NE
6.	23.11. do 27.11.2020	Vladni sklep o podaljšanju ukrepov	OŠ, SŠ	vir ²⁴ Vladni sklep-NE
7.	30.11. do 4.12. 2020	Pravna podlaga	OŠ, SŠ	vir ²⁵ Pravna podlaga-NE
8.	7.12. do 11.12.2020	Vlada podaljšala ukrepe – sklep/odlok? Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 181/2020) (od 6.12., na 7 dni)	OS, SŠ	vir ²⁶ Odlok št. 181/2020? Vir ²⁷ Odlok-DA S tem odlokom preneha veljati odlok št. 152/2020 Začne veljati 6. 12. 2021. Vlada ugotavlja strokovno utemeljenost ukrepov vsakih 7 dni (4. člen)
9.	14.12. do 18.12.2020	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 183/2020)	OS, SŠ	Vir ²⁸ Odlok-DA S tem odlokom preneha veljati odlok št. 181/2020 Začne veljati 12. 12. 2021 in velja 7 dni. Vlada preverja utemeljenost ukrepov na podlagi strokovnih mnenj (4. člen)
10.	21.12. do 24.12.2020	Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 190/2020)	OŠ, SŠ	Vir Odlok-DA Podaljšuje veljavnost odloka št. 183/2020 do 25. 12. 2020
11.	28. 12. do 31.12.2021	Novoletne počitnice po šolskem koledarju v OŠ in SŠ (OŠ: 25.12.2020 do 2.1. 2021, SŠ: 28.12. do 31. 12. 2020)	/	/
		Odlok o spremembi Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 195/2020) Do 3.1.2021	OS, SŠ	Odlok-DA ²⁹ (V odloku 183/20 in 190/20 v 6. členu besedilo 25. decembra 2021 nadomesti z besedilom 3. januarja 2021)
12.	4.1. do	Odlok o začasni prepovedi	OŠ, SŠ	Vir ³¹

²¹ <https://www.gov.si/novice/2020-10-30-za-teden-dni-podaljsane-pocitnice-za-osnovne-in-glasbene-sole-za-ostale-izobrazevanje-na-daljavo/>

²² <https://www.gov.si/novice/2020-11-05-v-prihodnjem-tednu-izobrazevanje-na-daljavo/>

²³ <https://www.gov.si/novice/2020-11-13-tudi-v-prihodnjih-14-dneh-se-izobrazevanje-izvaja-na-daljavo/>

²⁴ <https://www.gov.si/novice/2020-11-13-tudi-v-prihodnjih-14-dneh-se-izobrazevanje-izvaja-na-daljavo/>

²⁵ <https://www.gov.si/novice/2020-11-26-v-prihodnjem-tednu-izobrazevanje-se-na-daljavo-solsko-letu-20202021-le-z-enim-ocenjevalnim-obdobjem/>

²⁶ <https://www.gov.si/novice/2020-12-03-epidemioloska-situacija-tudi-v-prihodnjem-tednu-se-vedno-narekuje-izobrazevanje-na-daljavo/>

²⁷ <https://www.gov.si/novice/2020-12-05-odlok-o-zacasni-prepovedi-zbiranja-ljudi-v-zavodih-s-podrocja-vzgoje-in-izobrazevanja-ter-univerzah-in-samostojnih-visokosolskih-zavodih/>

²⁸ <https://www.gov.si/novice/2020-12-10-tudi-v-prihodnjem-tednu-izobrazevanje-na-daljavo/>

²⁹ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-3535/odlok-o-spremembi-odloka-o-zacasni-prepovedi-zbiranja-ljudi-v-zavodih-s-podrocja-vzgoje-in-izobrazevanja-ter-univerzah-in-samostojnih-visokosolskih-zavodih>

	8.1.2020	zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 204/2020) 5.1. do 12.1.	*Izjema otroci s PP ³⁰	Odlok-DA (V odloku 181/20 ki več ne velja!, 183/20 in 190/20 (na pa tudi odlok 195/2020) v 6. členu datum 3. januarja 2021 nadomesti z datumom 4. januarja 2021) Začne veljati 5. januarja 2021 in velja 7 dni Vlada preverja utemeljenost ukrepov na podlagi strokovnih mnenj (4. Člen)
13.	11.1. do 15.1.2021	Odlok o spremembi Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 2/2021) Do 15.1.	OS, SŠ *Izjema otroci s PP	Vir ³² Odlok-DA V odloku 204/20 se v 6. členu besedilo 7 dni nadomesti z besedilom do 15. januarja 2021)
14.	18. 1. do 22.1.2021	Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 5/2021) Do 22.1.	OŠ, SŠ *Izjema otroci s PP	Vir ³³ Odlok-DA V odlokih 204/20 in 2/21 se besedilo 15. Januarja nadomesti z besedilom 22. januarja 2021)
15.	25.1. do 29.1.2021	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 9/2021) 23.1. do 29.1.	SŠ, OŠ od 4. do 9. razreda *Izjema otroci s PP *izjema učenci 1.-3. razred statistične regije: Gorenjska, Koroška, Obalno-Kraška, Osrednjeslovenska, Podravska, Pomurska, Primorsko-notranjska, Savinjska, Zasavska – izjema ³⁴ se začne uporabljati 26. 1. 2021 *druge izjeme	Vir ³⁵ Odlok-DA Velja od 23.1. do 29.1.2021 Vlada preverja utemeljenost ukrepov na podlagi strokovnih mnenj (4. člen)
16.	1.2. do 5.2.2020	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 12/2021) 30.1. do 5.2.	SŠ, OŠ od 4. do 9. razreda *Izjema otroci s PP *izjema učenci 1.-3. razreda statistične regije: Gorenjska, Koroška, Osrednjeslovenska, Podravska, Pomurska, Primorsko-notranjska, Savinjska, – izjema	Vir Odlok-DA Velja od 30.1. do 5.2.2021 Vlada preverja utemeljenost ukrepov na podlagi strokovnih mnenj (4. člen)

30 od 5. januarja ni več prepovedano zbiranje ljudi v osnovnih šolah s prilagojenim programom in zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami

31 <https://www.gov.si/novice/2020-12-31-v-prvih-dneh-januarja-se-odpirajo-sole-in-zavodi-za-izobrazevanje-otrok-s-posebnimi-potrebami/>

32 <https://www.gov.si/novice/2021-01-08-solanje-za-vecino-tudi-v-prihodnjem-tednu-na-daljavo/>

33 <https://www.gov.si/novice/2021-01-13-tudi-v-prihodnjem-tednu-izobrazevanje-na-daljavo-brez-sprememb-tudi-na-podrocju-sporta/>

34 <https://www.gov.si/novice/2021-01-26-ucenke-in-ucenci-so-se-vrnili-v-varno-in-spodbudno-ucno-okolje/>

35 <https://www.gov.si/novice/2021-01-21-v-torek-gredo-v-sole-osnovnosolci-prve-triade-in-vrtcevski-otroci-v-devetih-statisticnih-regijah/>

			se začne uporabljati 2. 2. 2021 – črtano z odlokom št. 14/2021	
17.	9.2. do 12.2.2021	Odlok o spremembi Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 14/2021, 15/2021)	OŠ, SŠ *Izjema učenci 1.-3. razreda	Vir ³⁶ Odlok-DA črtanje 5. člena Odloka št. 12/21
18.	15.2. do 19.2.2021	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 20/2021) 15. do 19. 2. 2021	SŠ *Izjema dijaki zaključnih letnikov, programi nižjega poklicnega izobraževanja	vir ³⁷ razveljavi Odlok (Uradni list RS, št. 12/21, 14/21 in 15/21).
19.	22.2. do 26. 2. 2021	Odlok o spremembi Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 25/2021) Podaljšanje do 26. 2. 2021	SŠ *Izjema dijaki zaključnih letnikov, programi nižjega poklicnega izobraževanja	
20.	1.3. do 5.3.2021	Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 27/2021) podaljšano do 5.3.2021	SŠ *Izjema dijaki zaključnih letnikov, programi nižjega poklicnega izobraževanja	
21.	8.3. do 12.3. 2021	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 30/2021) 8. do 12. 3. 2021	SŠ-model C	vir ³⁸
22.	15.3. do 19.3.2021	Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 35/2021) podaljšano 19.3.2021	SŠ-model C	
23.	22.3. do 26.3.2021	Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 40/2021) podaljšano do 26.3.2021	SŠ-model C	
24.	29.3. do 2.4.2021	Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 43/2021)	SŠ-model C – do 31.3.2021 OŠ, SŠ od 1. 4. dalje	

³⁶ <https://www.gov.si/novice/2021-01-29-odlok-o-zacasni-prepovedi-zbiranja-ljudi-v-zavodih-s-podrocja-vzgoje-in-izobrazevanja-ter-univerzah-in-samostojnih-visokosolskih-zavodih-60787/>.

³⁷ <https://www.gov.si/novice/2021-03-04-prihodnji-teden-v-solah-osnovnosolci-po-modelu-b-in-srednesolci-po-modelu-c/>.

³⁸ <https://www.gov.si/novice/2021-02-04-prihodnji-teden-odprtje-vseh-vrtcev-in-pouk-v-soli-za-vse-ucenke-in-ucence-prve-triade/>.

		Podaljšano do 2.4.2021		
25.	5.4. do 9.4.2021	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list 47/2021) od 1. do 11. 4. 2021	OŠ, SŠ	Razveljavi Odlok (Uradni list RS, št. 30/21, 35/21, 40/21 in 43/21).
26.	12.4. do 16.4.2021	Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 53/2021) 11. do 17. 4. 2021	SŠ-model C	Razveljavi Odlok (Uradni list RS, št. 47/21)
27.	19.4. do 23. 4. 2021	Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 60/2021) 11. do 25. 4. 2021	SŠ-model C	V odloku (Uradni list RS, št. 53/21) nadomesti 17. aprila 2021 z besedilom 25. aprila 2021
28.	26.4. do 30.4.2021	27.4. praznik in 28. in 29.4.2021 prvomajske počitnice skladno s šolskim koledarjem		
29.	3.5. do 7.5. 2021	Ni podatka		
30.	10.5. do 14.5.2021	Ni podatka		
31.	17.5. do 21.5.2021		(Pouk v šoli za vse)	

6. Pravne podlage varstva pred diskriminacijo

6.1. Pravna ureditev prepovedi diskriminacije

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen 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 svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Diskriminacija zaradi katere koli osebnih okoliščin je prepovedana. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben 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, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

Diskriminacija izvira iz dejanja ali iz predpisov. V tem primeru se ukvarjamo z diskriminacijo, ki izvira iz predpisov.

V obravnavanem primeru Zagovornik prepoznava več osebnih okoliščin, relevantnih za obravnavano zadevo. Ker ukrep zadeva učence in dijake, torej pretežno otroke, gre za osebno okoliščino **starosti**, pri otrocih, ki izhajajo iz ranljivih skupin pa še za osebne okoliščine **rase ali etničnega porekla, premoženjskega stanja, družbenega položaja, invalidnosti (posebne potrebe), jezika, narodnosti in državljanstva (tujci)**. Otrokom so poleg tega pri šolanju na daljavo težje kot drugi pomagali starši ali skrbniki z invalidnostmi in določenimi zdravstvenimi stanji ali migrantskim ozadjem (jezik). Gre torej za nabor osebnih okoliščin in s tem več različnih skupin, ki so potencialno postavljene v slabši položaj (multipla, večkratna diskriminacija), lahko pa gre tudi za preplet več osebnih okoliščin hkrati (intersekcija). Ker je ukrep izobraževanja na daljavo imel učinek tudi na starše ali skrbnike otrok, je Zagovornik presojal morebitno diskriminatornost tudi v razmerju do staršev ali skrbnikov otrok, ki so dejansko in pravno povezani z otroki, ki jih je ukrep neposredno zadeval. Gre za osebni okoliščini **starševstva in spola** (saj je ukrep domnevno v večji meri prizadel matere).

Po Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah pomeni otrok vsako človeško bitje, mlajše od osemnajst let. Ocena diskriminatornosti se skladno z navedeno definicijo nanaša na otroke in mladostnike oziroma učence in dijake, ki so mlajši od 18 let.

Starost, rasa ali etnično poreklo, premoženjsko stanje, družbeni položaj, jezik, narodnost in spol so osebne okoliščine, ki so v ZVarD izrecno navedene in v slovenskem pravnem sistemu uživajo pravno varstvo.

Starševstvo sodi med t.i. druge osebne okoliščine, ki so prav tako varovane (bodisi same po sebi bodisi v okviru osebne okoliščine spola), na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana. To izhaja tudi iz mednarodnih dokumentov, ki zavezujejo Republiko Slovenijo oziroma so del njenega pravnega reda (npr. Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu) kot tudi tuje sodne prakse (npr. Dekker,

C – 177/88 in druge, Thibault, C 136/95, Alabaster, C-147/02, itd.) in domače sodne prakse (npr. VSRS Sodba in Sklep VIII Ips 255/2017, VSRS Sodba VIII Ips 287/2015, itd.).

V zadevi sta torej kot potencialno diskriminirani skupini obravnavani skupina otrok (učencev in dijakov), za katere je izobraževanje v daljšem časovnem obdobju potekalo na daljavo, ter njihovi starši oziroma skrbniki.

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 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 ZVarD).

Varstvo pred diskriminacijo je skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. Tudi namen zakonodajalca doseči prepoved diskriminacije je nesporno in jasno izkazan. Iz predloga za obravnavo Zakona o varstvu pred diskriminacijo (2015-2611-0046), ki je bil vloženi v Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor RS), iz obrazložitve k 2. členu zakona izhaja: *Člen jasno in natančno opredeljuje področja družbenega življenja, na katerih je v skladu s pravom Evropske Unije zagotovljeno enako obravnavanje oziroma je prepovedana diskriminacija. Našteta področja izhajajo iz direktiv Evropske Unije in iz prakse Sodišča EU, zato so posebej izpostavljena. Poleg tega je z vidika jasnosti besedila in naslovljencev pravnih norm bolj razumljivo, če je naštetih večina področij, na katerih lahko prihaja do diskriminacije. Predlagani člen določa dolžnost državnih organov, lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil ter vseh fizičnih in pravnih oseb, ki morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in v podobnih situacijah, pri svojem delovanju v razmerju do posameznikov in posameznic zagotavljati enako obravnavanje. Pri tem je treba poudariti, da se enako obravnavanje nanaša samo na področja družbenega oziroma javnega življenja, torej na področja, na katerih posamezniki in posameznice (ali v določenih primerih tudi pravne osebe) uveljavljajo svoje pravice oziroma izvajajo dolžnosti, ter nastopajo v pravnem prometu, ne velja pa za zasebna razmerja (npr. družinska, prijateljska razmerja).*

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. Ta področja so povezana zlasti s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierni orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; **z vzgojo in izobraževanjem** ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

Po oceni Zagovornika ni nobenega dvoma, da gre za predpise, ki urejajo področje, na katerem mora biti zagotovljena enaka obravnava ne glede na osebne okoliščine, kakršnekoli izključitve pa morajo biti skladne z načelom sorazmernosti. **To izhaja iz 2. člena ZVarD, ki določa, da je potrebno zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb tudi na področju vzgoje in izobraževanja ter v zvezi s pogoji dela.**

Ustava Republike Slovenije varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki jih sama ne ureja podrobneje.³⁹ V zadnjih desetletjih se hitro razvija pravica do enakega obravnavanja. Ta učinkuje glede uživanja vseh (javnopravno urejenih) pravic. Ne zavezuje le organov oblasti, temveč tudi zasebnopravne subjekte. V slovenskem pravnem redu je diskriminacija, v skladu z ZVarD, prepovedana glede na katerokoli osebno okoliščino. Človekove pravice se razvijajo, s tem pa postajajo vedno bolj pravno opredeljene in konkretizirane, kar vzbuja vtis, da se (vsebinsko) širijo.⁴⁰

Skladno s 16. členom Ustave RS je človekove pravice in temeljne svoboščine izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju. Človekove pravice in temeljne svoboščine se smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini.

6.2. Pravna ureditev pravice do izobrazbe in šolanja

V 14. členu Ustave RS je zagotovljeno načelo enakosti pred zakonom, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Določba 15. člena Ustave RS določa, da se človekove pravice uresničujejo neposredno in na podlagi ustave ter da je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. 15. člena Ustave RS tudi določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih.

Ustava RS tudi v drugih svojih določbah vsakomur zagotavlja pravico do enakega obravnavanja in v 5. členu izrecno določa obveznost države, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.

Po 56. členu Ustave so otroci nosilci vseh človekovih pravic in svoboščin. Ustava določa, da temeljne pravice otroci uživajo v skladu s svojo starostjo in zrelostjo.

Skladno s 57. členom Ustave je izobraževanje svobodno. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Ustava v istem členu določa, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

V skladu z 2. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP)⁴¹ nikomur ne sme biti odvzeta pravica do izobraževanja.

³⁹ Tako peti odstavek 15. člena Ustave RS: Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

⁴⁰ Simič v Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina, v Marijan Pavčnik *et al*: Temeljne pravice, zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 1997, str. 50.

⁴¹ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP9, Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

Temeljne pravice in svoboščine otrok natančneje opredeljuje Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah – KOP. S Temeljno Ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Aktom o notifikaciji nasledstva glede konvenciji OZN,⁴² ki velja od 17.7.1992, je Republika Slovenija od SFRJ nasledila Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah.

KOP v 1. členu določa, da je otrok vsako človeško bitje, mlajše od osemnajst let, razen če zakon, ki se uporablja za otroka, določa, da se polnoletnost doseže že prej.

KOP v 3. členu določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, otrokove koristi glavno vodilo.

KOP v 2. členu določa, da države pogodbenice spoštujejo in vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, jamčijo s to Konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, narodno, etnično ali družbeno poreklo, premoženje, invalidnost, rojstvo ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika.

KOP v 6. členu določa, da bodo države pogodbenice v največji možni meri zagotovile otrokovo preživetje in razvoj.

KOP v 28. členu določa, da države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobraževanja.

KOP v 29. členu določa, da so si države pogodbenice edine, da mora biti izobraževanje otrok usmerjeno: a) k popolnemu razvoju otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti; b) h krepitvi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter načel, določenih z Ustanovno listino Združenih narodov; c) h krepitvi spoštovanja do otrokovih staršev, njegove kulturne identitete, jezika in vrednot, nacionalnih vrednot države, v kateri otrok prebiva, država, iz katere morda izhaja, in do civilizacij, različnih od njegove; d) k pripravi otroka na odgovorno življenje v svobodni družbi, v duhu razumevanja, miru, strpnosti, enakosti med spoloma in prijateljstva med vsemi narodi, etničnimi, narodnimi in verskimi skupinami in osebami staroselskega porekla; e) h krepitvi spoštovanja do naravnega okolja.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju: Pakt)⁴³ v Sloveniji velja od 1. julija 1992. Pakt določa različne ekonomske, socialne in kulturne pravice, med drugim tudi pravico do izobraževanja. Skladno s 13. členom Pakta države pogodbenice tega Pakta priznavajo vsakomur pravico do izobraževanja. Strinjajo se, da mora imeti izobraževanje za cilj poln razvoj človekove osebnosti in dostojanstva in da mora krepiti spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Z namenom doseči polno uresničitev te pravice, države pogodbenice tega Pakta priznavajo: a) da mora biti osnovno šolanje obvezno in vsem brezplačno dostopno; b) da mora postati srednje izobraževanje v svojih različnih oblikah, vključno s tehničnim in poklicnim izobraževanjem, splošno dostopno s pomočjo ustreznih ukrepov, zlasti s postopnim uvajanjem brezplačnega šolanja; c) da mora postati višje šolanje z ustreznimi sredstvi, zlasti s postopnim uvajanjem brezplačnega šolanja, vsem enako dostopno in odvisno od sposobnosti posameznika; d) da je treba osnovno izobraževanje za tiste, ki sploh niso bili deležni osnovnega šolanja ali pa ga niso zaključili, spodbujati ali ga čimbolj okrepiti; e) da si je treba aktivno prizadevati za razvoj šolskega omrežja vseh stopenj, vzpostaviti ustrezen sistem štipendij in nenehno izboljševati materialne pogoje učnega osebja.

⁴² Uradni list RS – MP št. 9/1992 (RS 35/1992).

⁴³ Uradni list RS, št. 35/92 - MP, št. 9/92.

Pravica do izobraževanja je določena tudi v 2. členu Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Določena je pravica do izobraževanja in obveznost držav, da spoštujejo versko in svetovnonazorsko prepričanje staršev pri izobraževanju njihovih otrok.

6.3. Odreditev izobraževanja na daljavo

Začasno zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19 prepovedujejo odloki. Materialna podlaga za sprejetje odloka je v Zakonu o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju: ZNB)⁴⁴, ki v tretjem odstavku 39. člena določa, da lahko, kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, Vlada RS odredi prepoved zbiranja ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni.

Šolanje na daljavo, o katerem odloči s sklepom minister, pristojen za izobraževanje, je v slovenskem pravnem redu na zakonski ravni urejeno v prvem in drugem odstavku 104. člena ZZUOOP. ZZUOOP v prvem odstavku 104. člena določa, da lahko, če je to potrebno za omilitev in odpravo posledic covid-19, vzgojno-izobraževalno delo (pouk in druge oblike organiziranega dela) z učenci, dijaki in študenti v osnovnih šolah, osnovnih šolah s prilagojenim programom, zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, glasbenih šolah, srednjih in višjih strokovnih šolah poteka v obliki izobraževanja na daljavo.

6.4. Pravna ureditev odsotnosti z dela povezane s covid-19

ZZUOOP ureja podlago odsotnosti z dela za delavce starše ali skrbnike v času zaprtih šol in vrtcev v času epidemije. Do upravičene odsotnosti so bili po zakonu upravičeni eden od staršev ali skrbnik, v primeru ločenih staršev pa tisti od staršev, ki ima skrbništvo nad otrokom. Do odsotnosti in nadomestila je bila takšna oseba upravičena, če ni mogla biti prisotna na delu zaradi višje sile, ki je posledica obveznosti varstva otroka zaradi odredene karantene na domu ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca, šole ali socialno varstvene storitve vodenja in varstva ter zaposlitve pod pogoji, ki ni v institucionalnem varstvu. Do upravičene odsotnosti in nadomestila plače je bila takšna oseba upravičena tudi, če zaradi višje sile, zaradi katere je bil ustavljen javni prevoz, ni mogla priti na delo.⁴⁵

V okvir obveznosti varstva zaradi višje sile zaradi odredene karantene na domu ali druge zunanje objektivne okoliščine nemožnosti obiskovanja vrtca ali šole se šteje otroke do vključno 5. razreda osnovne šole, otroke v prilagojenih in posebnih programih v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ter otroke, ki imajo v odločbi o usmeritvi določeno pomoč spremljevalca. Delavec, ki ne more opravljati dela zaradi višje sile na podlagi ZZUOOP, je upravičen do odsotnosti z dela in ima pravico do nadomestila plače v višini 80 odstotkov osnove, višina nadomestila pa ne sme biti nižja od minimalne plače. Ključno je, da so v času delavčeve odsotnosti z dela

⁴⁴ Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 142/20.

⁴⁵ Tako ukrep nadomestila plač delavcem zaradi odredene karantene kot zaradi nemožnosti opravljanja dela zaradi višje sile zaradi obveznosti varstva in ustavitve javnega prevoza po Zakonu o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP) sta bila podaljšana s Sklepom o spremembah Sklepa o podaljšanju veljavnosti določenih ukrepov iz Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 ter Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19. Ukrepa sta podaljšana do 30. junija 2021. Tako ukrep nadomestila plač delavcem zaradi odredene karantene kot zaradi nemožnosti opravljanja dela zaradi višje sile zaradi obveznosti varstva in ustavitve javnega prevoza po Zakonu o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP) sta bila podaljšana s Sklepom o spremembah Sklepa o podaljšanju veljavnosti določenih ukrepov iz Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 ter Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19. Ukrepa sta podaljšana do 30. junija 2021 (www.gov.si/novice/2021-03-30-odsotnost-z-dela-zaradi-obveznosti-varstva-otrok-in-omejitve-javnega-prevoza-visja-sila/).

zaradi višje sile podane okoliščine, ki utemeljujejo pravni standard višje sile (prisotnost zunanjega vzroka, nepričakovanost dogodka ter neizogibnost in neodvmljivost dogodka), o prisotnosti le-teh pa je delavec dolžan delodajalca ustrezno seznaniti.

7. Izvedba ocene diskriminatornosti predpisov o izobraževanju na daljavo

Zagovornik je v postopku ocene diskriminatornosti ocenjeval ureditev, ki je z namenom zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19 začasno prepovedovala zbiranje ljudi v osnovnih in srednjih šolah v obdobju t.i. drugega in tretjega vala epidemije. Izobraževanje na daljavo je bilo urejeno z več odloki o prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih ter s sklepi, kot izhaja iz zgornje časovnice.

Ne glede na to, da ureditev v času sprejetja te ocene ne velja več, je Zagovornik na podlagi treh predlogov za obravnavo zaradi morebitne ponovne uvedbe izobraževanja na daljavo v nadaljnjih šolskih letih izvedel oceno diskriminatornosti z vidika svojih pristojnosti.

Zagovornik se ne spušča v presojo veljavnosti pravne ureditve, ki je odredila izobraževanje na daljavo, saj to ne sodi v njegovo pristojnost. O tem je v delu že odločalo Ustavno sodišče RS⁴⁶ in ugotovilo, da posamezni sklepi Vlade RS in ministrice niso začeli veljati, zato ukrepi izobraževanja na daljavo niso bili veljavno podaljšani.

Zagovornik v tej oceni presoja položaj otrok, ki so bili v praksi daljše časovno obdobje podvrženi izobraževanju na daljavo. Pri tem se osredotoča na vsebinsko presojo predpisov z vidika morebitne diskriminatornosti.

Ukrep izobraževanja na daljavo je bil dolgotrajen ter je urejal položaj ranljive skupine oseb, to je otrok. Po podatkih UNESCO global monitoring of school closures⁴⁷ so bile šole v Sloveniji od vseh držav v EU najdlje zaprte. Po javno dostopnih podatkih⁴⁸ je v osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje vključenih okoli 260.000 učencev in dijakov. Za obravnavano zadevo je posebej relevantno dejstvo, da se nanaša na veliko število otrok, ki so bili dolgotrajno izpostavljeni posegu v pravico do izobrazbe in šolanja.

Morebitna diskriminatornost predpisov v razmerju do otrok šteje za hujšo obliko diskriminacije. Po 12. členu ZVarD namreč za hujše oblike diskriminacije štejejo:

- večkratna diskriminacija, ki je podana, kadar je oseba diskriminirana zaradi več osebnih okoliščin hkrati,
- množična diskriminacija, ki je podana, kadar je s spornim ravnanjem diskriminiranih več oseb hkrati, zlasti če je motivirana s sovraštvom ali prezirom do oseb z določeno osebno okoliščino,
- dolgotrajna oziroma ponavljajoča se diskriminacija,
- diskriminacija, ki vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb.

Področje vzgoje in izobraževanja je za otroke pomembno področje, v okviru katerega se jim omogoča dostop do izobraževanja kot ustavne pravice, ki je varovana tudi z mednarodnim pravom.⁴⁹ Otrokom se tudi v okviru vzgojno izobraževalnih ustanov omogoča ustvarjanje

⁴⁶ Delna odločba in sklep US, št. U-I-445/20-13

⁴⁷ <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/>

⁴⁸ Kustec S. idr. (2020). Vzgoja in izobraževanje v Republiki Sloveniji v razmerah, povezanih s covid-19, Modeli in priporočila.

Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

⁴⁹ Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah, Uradni list RS – MP št. 9/1992 (RS 35/1992).

pogojev za njihov skladen razvoj (razvoj otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti) in samouresničitev.

Zagovornik se je v tej oceni osredotočil na tri vidike. Ocenjeval je vpliv ukrepa dolgotrajnega izobraževanja na daljavo najprej na vse otroke (učence in dijake) ter ločeno še na otroke, ki izhajajo iz ranljivih skupin. Prav tako se je Zagovornik osredotočil na presojo, kakšen vpliv je imel ukrep na starše ali skrbnike, katerih otroci so se morali v tem času izobraževati na daljavo. Ob tem se je Zagovornik z namenom ocenjevanja diskriminacije zaradi spola še posebej osredotočil na ženske - matere/rejnice/skrbnice zaradi trditev iz ene od pobud, da so slednje prevzele večje breme opravil doma in šolanja otrok nase.⁵⁰

7.1. Učinek izobraževanja na daljavo na vse otroke

Zaradi posebej ranjivega položaja otrok v družbi države v razmerju do otrok na posameznih področjih prevzemajo številne pozitivne obveznosti. Tako je tudi na področju pravice do izobraževanja, ki je vsebovana v številnih mednarodnih dokumentih, ki zavezujejo Republiko Slovenijo⁵¹ in v katerih je dolžnost zagotovitve te pravice določena kot aktivnost in obveznost držav pogodbenic. V nacionalnem pravnem redu pa je pravica do šolanja in izobrazbe v 57. členu Ustave RS določena kot temeljna človekova pravica.⁵²

Zagovornik je pri ocenjevanju upošteval, da pojav virusa SARS-CoV-2 predstavlja višjo silo, na katero se mora država zaradi varovanja javnega zdravja, ki izhaja iz ustavne pravice do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave RS) in nedotakljivosti življenja (17. člen Ustave RS) ustrezno odzvati. Na področju varovanja zdravja ljudi država prevzema aktivno vlogo. Pri tem je treba kot bistveno upoštevati, da je zaradi nepredvidljivosti posledic, povezanih s pojavom novega virusa, izjemno težko urejati razmerja v družbi tako, da se varujejo tako javno zdravje in življenja prebivalstva na eni strani kot druge človekove pravice, vključno s pravico otrok do izobraževanja na drugi strani.

V takšnih primerih je treba posebno pozornost nameniti temu, da se, z vidika načela sorazmernosti, pri uvajanju različnih omejevalnih ukrepov za varovanje zdravja in življenja ne posega prekomerno in po nepotrebnem v človekove pravice ljudi, tudi otrok, kar zajema tako presojo nujnosti uvedbe ukrepov kot tudi presojo njihovega trajanja.

Zagovornik pri izvajanju ocene diskriminatornosti izhaja iz splošne pravice otrok – učencev in dijakov, do šolanja in pridobitve ustrezne izobrazbe. Ta pravica je vsem otrokom zagotovljena z Ustavo RS ter z več drugimi mednarodnimi dokumenti. Pri tem je osnovnošolsko izobraževanje obvezno, srednješolsko pa zaželeno. Dejstvo, da je osnovnošolsko izobraževanje v Republiki Sloveniji obvezno, srednješolsko pa ne, pomeni zgolj to, da je pozitivna obveznost države na področju osnovnošolskega izobraževanja še bolj poudarjena. Osnovnošolski otroci nimajo pravice do izbire, ali se bodo šolali ali ne, saj je to tudi njihova dolžnost, dijaki pa imajo prosto izbiro uresničitve pravice do izobraževanja, ki jo je država obema skupinama otrok dolžna zagotoviti. Iz 57. člena Ustave RS tako ne izhaja le obveznost osnovnošolskega izobraževanja, temveč tudi pravica državljanov, da si pridobijo ustrezno izobrazbo, kar se zagotavlja z nudenjem možnosti za poklicno, strokovno, srednje, višje in visokošolsko izobraževanje.⁵³

⁵⁰ <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19>.

⁵¹ Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah, Uradni list RS – MP št. 9/1992 (RS 35/1992); Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic, Uradni list RS (22.10.1999)- MP, st. 26-82/1999 (RS 86/1999).

⁵² Ustava Republike Slovenije, 57. člen: (1) Izobraževanje je svobodno. (2) Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev. (3) Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

⁵³ Te možnosti izobraževanja so urejen z Zakonom o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 79/06, 68/17 in 46/19), Zakonom o gimnazijah (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/17, 6/18 – ZIO-1 in 46/19), Zakonom o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE in 57/21 – odl. US) ipd.

Pravica do šolanja in izobrazbe ne obsega zgolj izobraževanja v ožjem pomenu (prenos znanja in s tem zagotavljanje izobrazbe), temveč je širša in vključuje tudi popolni razvoj otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti (29. člen KOP).

Enako določa tudi Zakon o osnovni šoli (v nadaljevanju: ZOsn),⁵⁴ ki v 2. členu določa cilje osnovnošolskega izobraževanja, ki so:

- zagotavljanje kakovostne splošne izobrazbe vsemu prebivalstvu;
- spodbujanje skladnega telesnega, spoznavnega, čustvenega, moralnega, duhovnega in socialnega razvoja posameznika z upoštevanjem razvojnih zakonitosti;
- omogočanje osebnostnega razvoja učenca v skladu z njegovimi sposobnostmi in interesi, vključno z razvojem njegove pozitivne samopodobe;
- pridobivanje zmožnosti za nadaljnjo izobraževalno in poklicno pot s poudarkom na usposobljenosti za vseživljenjsko učenje;
- vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj in za dejavno vključevanje v demokratično družbo, kar vključuje globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, svoje in drugih kultur, naravnega in družbenega okolja, prihodnjih generacij;
- razvijanje zavesti o državni pripadnosti in narodni identiteti, vedenja o zgodovini Slovencev, njihovi kulturni in naravni dediščini ter spodbujanje državljske odgovornosti;
- vzgajanje za obče kulturne in civilizacijske vrednote, ki izvirajo iz evropske tradicije;
- vzgajanje za spoštovanje in sodelovanje, za sprejemanje drugačnosti in medsebojno strpnost, za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- razvijanje pismenosti in razgledanosti na besedilnem, naravoslovno-tehničnem, matematičnem, informacijskem, družboslovnem in umetnostnem področju;
- razvijanje pismenosti ter sposobnosti za razumevanje in sporočanje v slovenskem jeziku, na območjih, ki so opredeljena kot narodnostno mešana, pa tudi v italijanskem in madžarskem jeziku;
- razvijanje sposobnosti sporazumevanja v tujih jezikih;
- razvijanje zavedanja kompleksnosti in soodvisnosti pojavov ter kritične moči presojanja;
- doseganje mednarodno primerljivih standardov znanja;
- razvijanje nadarjenosti in usposabljanja za razumevanje in doživljanje umetniških del ter za izražanje na različnih umetniških področjih;
- razvijanje podjetnosti kot osebnostne naravnosti v učinkovito akcijo, inovativnosti in ustvarjalnosti učenca.

Z osnovnošolskim izobraževanjem se omogoča razvijanje pismenosti, razgledanosti, nadarjenosti, spretnosti, ustvarjalnosti, izražanje kritične misli in pridobivanje kakovostne splošne izobrazbe ter skladen telesni, duševni in osebnostni razvoj.

Podobno je določeno tudi v predpisih, ki urejajo izobraževanje v srednjih šolah. Zakon o gimnazijah (v nadaljevanju: ZGim)⁵⁵ določa cilje v 2. členu:

Splošna in strokovna gimnazija (v nadaljnjem besedilu: gimnazija) ima nalogo, da:

- na mednarodno primerljivi ravni posreduje znanje, potrebno za nadaljevanje izobraževanja v visokem šolstvu,
- razvija samostojno kritično presojanje in odgovorno ravnanje,
- posreduje znanje o slovenskem jeziku in književnosti, na območjih, ki so opredeljena kot narodnostno mešana, pa tudi o italijanskem oziroma madžarskem jeziku in književnosti, ter razvija sposobnost za razumevanje in sporočanje v knjižnem jeziku,
- vzpodbuja zavest o integriteti posameznika,

⁵⁴ Zakon o osnovni šoli (ZOsn), Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K.

⁵⁵ Zakon o gimnazijah (ZGim), Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/17, 6/18 – ZIO-1 in 46/19.

- razvija zavest o državni pripadnosti in narodni identiteti in vedenja o zgodovini Slovenije in njeni kulturi,
- vzgaja za odgovorno varovanje svobode, za strpno, miroljubno sožitje in spoštovanje soljudi,
- razvija in ohranja lastno kulturno tradicijo in seznanja z drugimi kulturami in civilizacijami,
- vzgaja za obče kulturne in civilizacijske vrednote, ki izvirajo iz evropske tradicije,
- razvija pripravljenost za vzpostavljanje svobodne, demokratične in socialno pravične države,
- vzbuja zavest odgovornosti za naravno okolje in lastno zdravje,
- razvija zavest o pravicah in odgovornostih človeka in državljana,
- razvija nadarjenosti in usposablja za doživljanje umetniških del in za umetniško izražanje,
- omogoča izbiro poklica,
- izobražuje za trajnostni razvoj in razvija ustvarjalnost, inovativnost in sprejemanje tveganj ter sposobnost načrtovanja in vodenja projektov za doseganje ciljev,
- spodbuja vseživljenjsko učenje, načrtovanje in vodenje kariere.

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (v nadaljevanju: ZPSI-1),⁵⁶ prav tako v 2. členu določa, da ima poklicno in strokovno izobraževanje nalogo, da:

- na mednarodno primerljivi ravni posreduje znanje, spretnosti in poklicne zmožnosti, ki so potrebne za opravljanje poklica in za nadaljnje izobraževanje,
- spodbuja vseživljenjsko učenje, načrtovanje in vodenje kariere,
- izobražuje za trajnostni razvoj, podjetnost, inovativnost in ustvarjalnost,
- razvija samostojno kritično presojanje in odgovorno ravnanje,
- razvija sposobnost za razumevanje in sporočanje v slovenskem jeziku na območjih, ki so opredeljena kot narodno mešana, pa tudi v italijanskem oziroma v madžarskem jeziku,
- spodbuja zavest o integriteti posameznika,
- razvija zavest o državni pripadnosti in narodni identiteti in vedenja o zgodovini Slovenije in njeni kulturi,
- vzgaja za odgovorno varovanje svobode, za strpno in miroljubno sožitje ter spoštovanje soljudi,
- razvija in ohranja lastne kulturne tradicije in seznanja z drugimi kulturami in civilizacijami,
- omogoča vključevanje v evropsko delitev dela,
- razvija pripravljenost za vzpostavljanje svobodne demokratične in socialno pravične države,
- vzbuja zavest odgovornosti za naravno okolje in lastno zdravje,
- razvija zavest o pravicah in odgovornostih človeka in državljana,
- razvija nadarjenosti in usposabljanje za doživljanje umetniških del in za umetniško izražanje.

7.1.1. Poseg v pravico do šolanja in izobrazbe

S tem, ko je država z ukrepom izobraževanja na daljavo posegla v osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje, je posegla v pravice tako osnovnošolskih otrok, za katere je izobraževanje po zakonu obvezno, kot tudi v pravice vseh dijakov, ki so bili v letu 2020/21 vpisani v programe srednješolskega izobraževanja, s čimer so v praksi že uresničevali svojo pravico do šolanja in izobrazbe.

Zagovornik ugotavlja, da je ukrep izobraževanja na daljavo zadeval vse učence in dijake in da ukrep predstavlja bistven odmik od ustaljenega načina izobraževanja v vzgojno

⁵⁶ Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI-1), Uradni list RS, št. 79/06, 68/17 in 46/19.

izobraževalnih zavodih, ki otrokom poleg znanja ponujajo tudi vzgojo, socializacijo in socialno oskrbo, organizirano športno aktivnost (vadbo), dodatne aktivnosti (krožke), varno okolje, za otroke iz socialno šibkih skupin pa tudi zagotovljen dostop do toplega obroka.

Dolgotrajno šolanje na daljavo tako pomeni poseg v pravico otroka do šolanja in izobrazbe po 57. členu Ustave RS. Izobraževanje v vzgojno izobraževalnih zavodih in izobraževanje na daljavo po oceni Zagovornika na podlagi pridobljenih stališč zaprosenih šol nista enakovredni obliki izobraževanja. S tem ko je država odredila dolgotrajno šolanje na daljavo, je kot prioriteto v izobraževalnem procesu zastavila zgolj prenos znanja, medtem ko alternativnih rešitev za ostale pomembne prej našteje funkcije izobraževalnega procesa (t.j. skladen telesni, duševni in osebnostni razvoj) ni poiskala in zagotovila.

Ob tem je pomembno, da tak način izobraževanja ni trajal zgolj nekaj tednov, kot v nekaterih drugih državah, temveč je trajal več mesecev. Slovenija je po podatkih UNESCO⁵⁷ uvrščena na seznam držav, ki so imele najdaljše trajanje zaprtja šol. UNESCO jo je uvrstil v skupino držav, ki so imele v času epidemije šole delno ali popolnoma zaprte 41 tednov ali več. Slovenija je imela skupno šole popolnoma ali delno zaprte 47 tednov (v obdobju od marca 2020 do vključno junija 2021, ko bi morale biti šole odprte skupno 52 tednov), torej več kot štiri petine oziroma 81 % šolskega časa. Od tega je trajanje popolnega zaprtja od marca 2020 do vključno junija trajalo 21 tednov, trajanje delnega zaprtja pa v enakem obdobju 26 tednov:

Trajanje popolnega in delnega zaprtja šol (v tednih)	47
Trajanje popolnega zaprtja šol (v tednih)	21
Trajanje delnega zaprtja šol (v tednih)	26
Trajanje popolnega zaprtja šol od marca do avgusta 2020 (v tednih)	8
Trajanje popolnega zaprtja šol od septembra 2020 do avgusta 2021 (v tednih)	13
Trajanje delnega zaprtja šol od marca do avgusta 2020 (v tednih)	5
Trajanje delnega zaprtja šol od septembra 2020 do avgusta 2021 (v tednih)	21

Za uvrstitev v to skupino se je po UNESCO metodologiji upoštevalo popolno in delno zaprtje šol, zaprtje šol po posameznih regijah, ali zaprtje šol za določene razrede in izobraževanje z omejenim podajanjem znanja v živo.⁵⁸

Z ukrepom izobraževanja na daljavo je bilo po oceni Zagovornika poseženo v pravico vseh otrok do izobraževanja, popolnega razvoja otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti. Negativne posledice, ki jih je dolgotrajno izobraževanje na daljavo pustilo na otrocih, potrjujejo številne raziskave, o njih pa so poročale tudi vse osnovne šole, ki so se odzvale na poizvedbe Zagovornika.

Osnovne šole so kot negativne posledice navajale zlasti:

- pridobljeno znanje je manjše in manj utrjeno,
- razlike v znanju so ogromne; predvsem pri branju in pisanju so opazne razlike v hitrosti in natančnosti prebranega,
- osamljenost učencev in pomanjkanje volje za delo,
- razlike med možnostmi učencev za sodelovanje pri pouku (opremljenosti s tehnologijo in dostopom do spleta, sposobnost in pripravljenost staršev pomagati otrokom),
- neodzivost učencev (izostajanje od pouka),
- oteženo spremljanje dela učencev in podajanje povratne informacije o znanju otroka (ki jo učitelj pri pouku v šoli sproti podaja in na podlagi te informacije tudi izvaja dodatne razlage),
- pomanjkanje osebnega stika z učitelji, s sošolci in drugimi učenci šole,

⁵⁷ <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>.

⁵⁸ Prav tam.

- stiske učencev,
- onemogočeno udeleževanje interesnih dejavnosti, ki pomembno dopolnjujejo šolsko delo,
- ni bilo možnosti za družabnost, za igro s sošolci,
- ni bilo možnosti pridobivanja in urjenja splošnih socialnih veščin, kot npr. pomoč sovrstniku, tekmovanje, skrb za spoštovanje šolskih in obče veljavnih norm, čistočo šolskega okolja, kulturno in spoštljivo razreševanje konfliktov, neformalno / vrstniško komunikacijo, in soočanje z in sprejemanje drugačnosti med sovrstniki v vseh pogledih,
- še večja nagnjenost h kampanjskemu učenju, z dolgočasnost/ležernost in v zadnjem obdobju karantene velik upad zanimanja za šolo pri učencih z višjimi sposobnostmi so zaznali - pri šibkejših učencih so zaznali, da delu težko sledijo,
- socialna samoizolacija, popoln odmik od sošolcev in tudi učiteljev (v sicer majhnem številu),
- učenci so bolj pasivni in manj odzivni, nekateri celo malo prestrašeni,
- težje spremljanje težav pri usvajanju snovi in
- učenci slabše zapisujejo pisano pisavo, več je napak,
- opazna je tudi slabša fina motorika,
- pri športu so nastale velike razlike, saj otroci med izobraževanjem od doma niso bili telesno aktivni,
- znanja na daljavo ni mogoče enakovredno ocenjevati,
- učenci so manj motivirani za delo po povratku z dela na daljavo,
- brezvoljnost,
- pogrešajo socialne stike;
- nekateri so postali manj družabni in manj strpni drug do drugega;
- v obdobju dela na daljavo so se zasedeli, se premalo gibali, pridobili na teži, sedaj pa doživljajo stiske, eni se izogibajo športni vzgoji, drugi jo komaj čakajo;
- pri učencih, ki so že prej imeli težave z navezovanjem med vrstniških stikov, so se težave še poglobile,
- velik strah pred ponovnim zaprtjem šol,
- zaradi zaostankov pri delu se je nagrmadilo učenje, zato učenci dela ne zmorejo opraviti.

Zagovornik je z namenom pridobitve celovitih podatkov pregledal tudi javno dostopne raziskave s področja učinkovitosti izobraževanja na daljavo.

V raziskavi »*Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic*«⁵⁹ je bil med negativnimi posledicami izobraževanja na daljavo zaznan in izmerjen padeč ravni znanja. Raziskava preučuje učinek zaprtja šol na uspešnost osnovne šole z uporabo izjemno bogatih podatkov iz Nizozemske na vzorcu 350.000 respondentov. Raziskava temelji na dejstvu, da so bili nacionalni testi opravljeni pred in po zaprtju šol, ter primerja napredek v tem obdobju z istim obdobjem v prejšnjih treh letih. Nizozemska je doživela sorazmerno kratko zaustavitev izobraževanja v živo (8 tednov) in ima po oceni avtorjev pravičen sistem financiranja šol ter najvišjo stopnjo širokopasovnega dostopa na svetu. Kljub temu pa rezultati kažejo na manjše usvojeno znanje za približno 3 odstotne točke ali 0,08 standardnega odklona. Učinek je enak petini šolskega leta, ki ustreza obdobju, ko so bile šole zaprte. Izgube znanja so do 60 odstotkov večje pri učencih iz manj izobraženih družin, kar potrjuje skrb zaradi neenakomernega učinka pandemije za otroke in družine. Ugotovitve nakazujejo, da so učenci med učenjem od doma dosegli majhen ali nikakršen napredek in predpostavljajo še večje izgube znanja v državah s šibkejšo infrastrukturo ali daljšim zaprtjem šol. Pri tem avtorji zaradi kratkega obdobja zaprtja šol, celotnega šolskega sistema in vodilnih svetovnih stopenj širokopasovnega dostopa Nizozemsko predstavljajo kot primer države, kjer so bile izgube znanja najmanjše.

⁵⁹ Per Engzell, Arun Frey, Mark D. Verhagen: *Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic*, 27. 4. 2021; dostopno na: <https://www.pnas.org/content/118/17/e2022376118>.

Opravljen je bila tudi študija »*Impact of COVID-19 School Closure on Child and Adolescent Health: A Rapid Systematic Review*«,⁶⁰ katere cilj je bil zbrati razpoložljive podatke o vplivu zaprtja šole med pandemijo covid-19 na zdravje otrok in mladostnikov po vsem svetu. Izveden je bil hiter sistematičen pregled z iskanjem v bazah znanstveno-raziskovalnih člankov PubMed, Embase in Google Scholar za katero koli študijo, objavljeno med januarjem in septembrom 2020. Vključenih je bilo skupno deset temeljnih raziskav. Številni otroci in mladostniki so izgubili dostop do šolskih zdravstvenih storitev, posebnih služb za otroke z invalidnostmi in šolske prehrane. Večje tveganje za povečanje razlik v izobraževanju zaradi pomanjkanja podpore in virov za učenje na daljavo so poročali tudi med revnejšimi družinami in otroki z invalidnostmi. Zaprtje šole je prispevalo tudi k večji tesnobi in osamljenosti mladih ter stresu, žalosti, frustracijam, nediscipliniranosti in hiperaktivnosti otrok. Dlje kot je trajalo zaprtje šole in zmanjšanje dnevne telesne aktivnosti, bolj sta se povečevala indeksa telesne mase in prehranjenost pri otrocih.

Po podatkih študije »*Impact of School Closures on Learning, Child and Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic*«⁶¹ so šole ključne za zmanjšanje neenakosti v družbi s tem, da omogočajo enak dostop do izobraževanja in s tem razvoja otrok in mladine. Škodljivi učinki zaradi zaprtja šol vplivajo na duševno zdravje mladih. Medsebojna povezanost, ki jo nudi šola, je povezana s številnimi koristmi za učence, vključno z boljšo samopodobo in zadovoljstvom z življenjem, nižjimi stopnjami uživanja substanc (alkohola, drog) in nasiljem, udeležbo v manj tveganim vedenju, večjo verjetnostjo dokončanja srednje šole in boljšim duševnim zdravjem. Zaprtje šol in fizično distanciranje lahko glede na 63 pregledanih študij povzroči povečano osamljenost otrok in mladostnikov med pandemijo covid-19, povezano z učinki na duševno zdravje, vključno z anksioznostjo in depresijo. Prav tako je nedavni pregled pokazal, da se je duševno zdravje otrok in mladostnikov med pandemijo covid-19 poslabšalo. Ta pregled je še posebej poudaril trende pri povišani anksioznosti, vendar so rezultati temeljili predvsem na presečnih študijah, zato dolgoročni učinki še niso jasni.

Študija opozori, da so finančna obremenitev, izolacija in uživanje substanc dejavniki tveganja za nasilje v družini, ki so se med pandemijo poslabšali. Kombinacija zaprtja šol, socialne distanciranosti in ekonomskih posledic je povzročila, da so starši več doma, medtem ko se otroci tudi učijo doma. Večja družinska bližina lahko pri nekaterih pomeni večjo družinsko povezanost. Za druge lahko vodi do povečane napetosti ali poveča izpostavljenost nasilnim odnosom in negativnim obvladovalnim (ang. *coping*) mehanizmom (kot je uporaba alkohola). Hkrati se zmanjša zunanji nadzor in dostop do šolske in zdravstvene službe, kar lahko oteži odkrivanje zlorab in zanemarjanja otrok. Študija opozarja tudi, da zapiranje šol in ukrepi pandemije lahko vplivajo na zaščitne in podpirne družbene strukture in rutine, pa tudi na dostop do okolja in priložnosti, ki podpirajo telesno, čustveno in duševno dobro počutje otrok. Otroci običajno večino vsakodneвне telesne dejavnosti pridobijo z aktivnimi potmi v šolo, športno vzgojo, počitnicami, organiziranimi športi in aktivnostmi na igriščih, medtem ko doma in v poletnih mesecih več sedijo. Zaprtje šole lahko povzroči izgubo strukture in rutine, zmanjšane možnosti za rekreacijo in povečuje sedeče dejavnosti, kot so sedenje pred zasloni.

Na škodljive posledice zaprtja šol za otroke (ter tudi širše) opozarja tudi UNESCO:⁶²

- prekinitev učenja: šolanje v živo zagotavlja večplastno učenje in ko se šole zaprejo, so otroci in mladostniki prikrajšani za možnosti rasti in razvoja. Učinki so nesorazmerno težji za učence iz manj privilegiranih družin, saj imajo običajno manj možnosti za izobraževanje izven šole.

⁶⁰ Sonia Chaabane, Sathyanarayanan Doraiswamy, Karima Chaabna, Ravinder Mamtani, Sohaila Cheema: *The Impact of COVID-19 School Closure on Child and Adolescent Health: A Rapid Systematic Review*, 19. 5. 2021; dostopno na: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34069468/>.

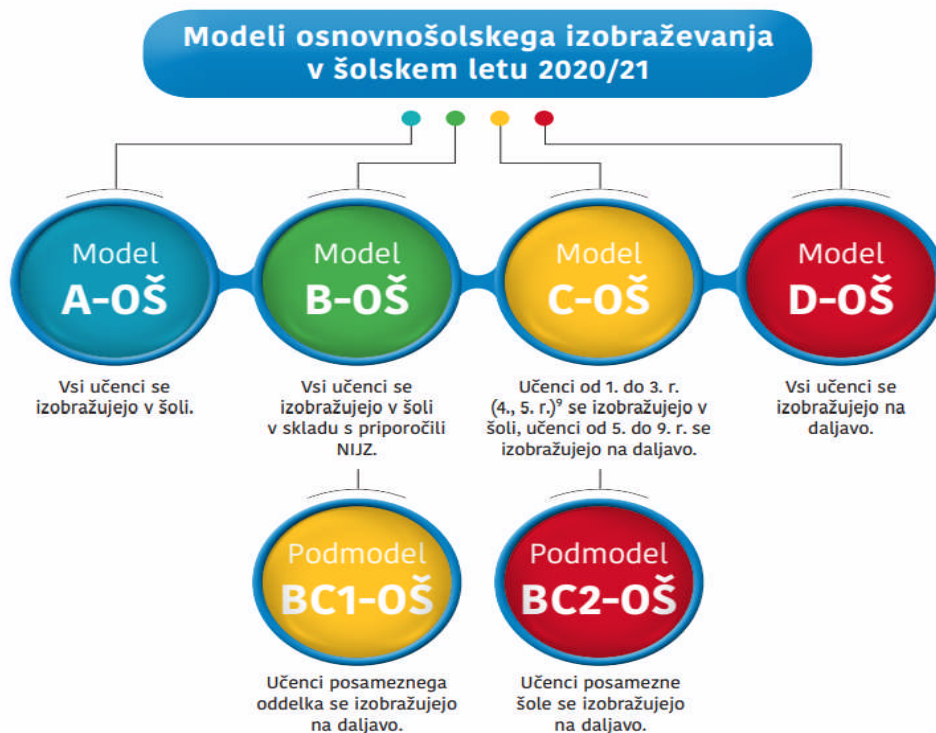
⁶¹ Naomi Dove, Jason Wong, Réka Gustafson, Trevor Corneil: *Impact of School Closures on Learning, Child and Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic*, 22. 9. 2020; dostopno na: http://www.bccdc.ca/Health-Info-Site/Documents/Public_health_COVID-19_reports/Impact_School_Closures_COVID-19.pdf.

⁶² UNESCO, Adverse consequences of school closures; dostopno na: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>.

- Slaba prehrana: mnogi otroci in mladostniki so glede hrane oz. zdrave prehrane odvisni od brezplačnih ali subvencioniranih obrokov v šolah. Ko se šole zaprejo, je njihova prehrana ogrožena.
- Povečanje stopnje osipa: izziv je zagotoviti, da se otroci in mladina vrnejo in ostanejo v šoli, ko se šole po zaprtju ponovno odprejo. To še posebej velja za dolgotrajna zaprtja.
- Socialna izolacija: ko se šole zaprejo, veliko otrok in mladine zamudi socialni stik, ki je bistvenega pomena za učenje in razvoj.

Zagovornik ugotavlja, da je MIZŠ v sodelovanju z Zavodom RS za šolstvo in Nacionalnim inštitutom za javno zdravje pred začetkom šolskega leta 2021/22 pripravilo štiri modele,⁶³ ki so predstavljali teoretični temelj za organizacijo in izvajanje pouka v prihodnje. Modeli so bili naravnani tako, da bi šole lahko ob upoštevanju zdravstvenih priporočil v čim večji meri izvajale pouk v šoli. Predvidena je bila tudi kombinacija pouka na daljavo in v šoli in le v skrajnem primeru samo izvajanje pouka na daljavo.

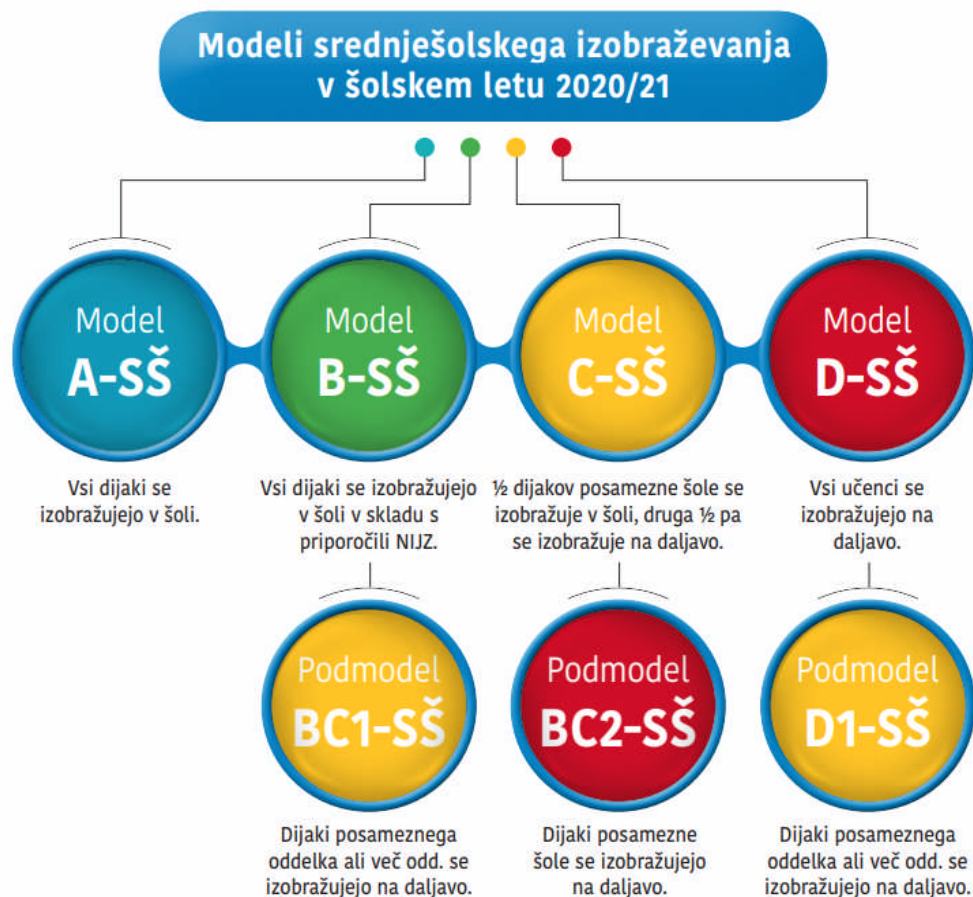
Predvideni so bili naslednji modeli⁶⁴:



Slika 6: Modeli in podmodeli osnovnošolskega izobraževanja

⁶³ Kustec S. idr. (2020). Vzgoja in izobraževanje v Republiki Sloveniji v razmerah, povezanih s covid-19, Modeli in priporočila. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

⁶⁴ Str. 22



Slika 7: Modeli in podmodeli srednješolskega izobraževanja

Z namenom ugotovitve obsega prikrajšanja je Zagovornik izobraževanje na daljavo, ki so ga bili deležni učenci in dijaki, primerjal z izobraževanjem generacij otrok, ki so šolo obiskovali v času, ko ni bilo epidemije covid-19. Gre za primerljivi skupini otrok, ki sta se znašli v različnih okoliščinah, saj se je ena skupina otrok šolala v obdobju epidemije, kar je pri presoji potrebno upoštevati kot objektivno okoliščino. Slednji so bili deležni drugačne – alternativne – nestandardne oblike izobraževanja. Kot izhaja iz odgovorov respondentov (srednjih in osnovnih šol) ter iz izsledkov raziskav je bil način izvrševanja pravice otrok do šolanja in izobrazbe bistveno spremenjen in okrnjen, s čimer je država **posegla v ustavno pravico do šolanja in izobrazbe vseh šolajočih se otrok**.

7.1.2. Primerljivost položajev šolajočih se otrok z drugimi skupinami oseb

Zagovornik je v nadaljevanju ocene ukrepa izobraževanja na daljavo pregledal zaprtje različnih pomembnih družbenih podsistemov oziroma dejavnosti (vzgojno-izobraževalnih zavodov – VZI, gospodarstva, ponudnikov dobrin in storitev ter kulturnih ustanov). Pri tem je izhajal iz namena ukrepa, to je preprečevanje okužbe z virusom SARS-CoV-2. V 104. členu Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP) je namreč kot temeljni pogoj za odreditev vzgojno izobraževalnega dela na daljavo omilitev in odprava posledic nalezljive bolezni covid-19. Zagovornik je zato poiskal skupine ljudi, ki so bile z zaprtjem različnih podsistemov prav tako prizadete. Primerjal je trajanje zaprtja posameznih dejavnosti ter obseg, v katerem so bile z zaprtjem prizadete ustavne pravice teh skupin ljudi.

Kot skupine, primerljive učencem in dijakom v šolah, je Zagovornik identificiral vse druge skupine ljudi, ki so se hkrati ali ena za drugo v večjih skupinah lahko nahajale v zaprtih prostorih. To so, na primer, zaposleni v gospodarstvu, potrošniki v nakupovalnih središčih, udeleženci vadb in obiskovalci kulturnih ustanov (kinematografov, gledališč). Skupine so v osnovi v primerljivem položaju, saj se morajo vse navedene skupine za namen izvajanja svoje primarne dejavnosti (šolanje, delo) oziroma uresničevanja svojega interesa (kultura, šport) v zaprtem prostoru skupaj zadrževati več ur dnevno. Država je položaj vseh navedenih skupin prek določanja, ali bo posamezna ustanova odprta ali zaprta, regulirala njihov pravni položaj, vse z namenom zagotavljanja javnega zdravja in varovanja življenja.

Država je regulirala tudi delovanje domov za starejše, vendar jih ni zaprla, saj ljudje v njih bivajo, temveč je omejila obiske in ter ob ostalih zaščitnih ukrepih na ta način omejevala vnos okužb. Ker ljudje v domovih bivajo, ti niso primerljivi šolam, stanovalci pa niso primerljivi učencem in dijakom, zato Zagovornik teh dveh skupin ljudi ni primerjal. Prav tako je država regulirala delovanje zavodov za prestajanje sankcij zapora, kjer pa ljudje bivajo neprostovoljno, zato je država omejila obiske in ter ob ostalih zaščitnih ukrepih na ta način omejevala vnos okužb. Zato ti zavodi prav tako niso primerljivi s šolami, zaporniki pa ne z učenci. V neprimerljivem položaju so tudi bolnišnice, ki so ostale odprte, vendar s skrčenim programom, prilagjene epidemiji. Zaradi posebne funkcije bolnišnic so tudi te v neprimerljivem položaju s šolami, zato jih Zagovornik ni primerjal.

Zagovornik ocenjuje, da so te skupine ljudi (otroci, zaposleni, potrošniki) v svojih bistvenih dejanskih in pravnih prvinah primerljivi, saj lahko tako ena kot druga skupina ljudi zbolijo za covid-19, prav tako lahko posamezniki virus v zaprtem prostoru prenašajo na druge osebe.

Medtem ko podjetja in tovarne niso bili zaprti z odloki in je delo zaposlenih potekalo naprej, je država ostale tri skupine ustanov (vzgojno-izobraževalne zavode, nakupovalna središča oz. ponudnike dobrin in storitev ter kulturne ustanove) za določena obdobja zaprla in se v njih ljudje niso smeli nahajati. Medtem ko so zaposleni lahko nadaljevali z uresničevanjem svoje pravice do dela, podjetja pa z ustavno pravico do uresničevanja svobodne gospodarske pobude, so bili ostali posamezniki iz navedenih skupin z odloki pri uresničevanju svojih interesov omejeni: učenci in dijaki so bili omejeni pri uresničevanju svojih pravic do šolanja in izobrazbe, potrošniki pa so bili omejeni pri dostopu do dobrin in storitev, razen nujnih.

Bistveno pa je, da so bile od vseh navedenih ustanov dlje kot VIZ zaprte le še nekatere kulturne ustanove, kot so gledališča in kinematografi.⁶⁵ Dolgo obdobje nezmožnosti

⁶⁵ Prepoved ponujanja kulturnih storitev, vključno s kulturnimi storitvami neposredno potrošnikom na območju RS:

- Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2010>), Uradni list RS, št. 25/20, 29/20, 32/20, 37/20, 42/20, 44/20, 47/20, 53/20, 58/20, 59/20 in 67/20: prepoved 16. 3. 2020 – 18. 5. 2020
- Odlok o omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2085>), Uradni list RS, št. 67/20, 78/20, 103/20, 124/20, 127/20, 138/20, 143/20, 150/20, 151/20 in 152/20: prepoved 18. 5. 2020 – 24. 10. 2020 (izjema galerije, muzeji, arhivi, knjižnice).
- Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2177>), Uradni list RS, št. 152/20, 157/20, 159/20 in 163/20: prepoved 24. 10. 2020 – 16. 11. 2020.
- Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2203>), Uradni list RS, št. 163/20, 179/20 in 181/20: prepoved 16. 11. 2020 – 6. 12. 2020.
- Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-3186?sop=2020-01-3186>), Uradni list RS, št. 181/2020: prepoved 6. 12. 2020 - ?
- Odlok o začasni prepovedi ponujanja kulturnih in kinematografskih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2318>), Uradni list RS, št. 9/21, 12/21, 15/21, 20/21, 25/21, 27/21, 30/21 in 35/21: prepoved 23. 1. 2021 – 19. 3. 2021 (izjema knjižnice, muzeji, galerije).
- Odlok o začasni prepovedi ponujanja kulturnih in kinematografskih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2386>), Uradni list RS, št. 40/21, 43/21 in 47/21: prepoved 20. 3. 2021 – 1. 4. 2021.
- Odlok o začasni prepovedi ponujanja kulturnih in kinematografskih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2021-01-0941/odlok-o-zacasni-prepovedi-ponujanja-kulturnih-in-kinematografskih-storitev-koncni-uporabnikom-v-republiki-sloveniji>), Uradni list RS, št. 47/2021: prepoved 1. 4. – 11. 4. 2021.

delovanja je na področju gospodarskih dejavnosti zaradi omejitev zbiranja ljudi trpela le še industrija srečanj in dogodkov. Ostalih gospodarskih panog, v katerih bi država tako dolgotrajno, za 47 tednov popolnega ali delnega zaprtja, posegala kot na področje izobraževanja, ni bilo.

Nakupovalna središča in nenujne trgovine so bila v drugem valu (jesen/zima 2020-21) v času, ko so bile šole zaprte, večinoma odprta po celotni državi ali po posameznih regijah, z nekaterimi omejitvami, na primer glede števila oseb na kvadratni meter. V nadaljevanju so primeroma navedeni odloki od oktobra 2020 do maja 2021, s katerimi je bilo omejeno ponujanje blaga in storitev (gre za isto obdobje, v katerem so bile v večji meri zaprte tudi šole. Ob posameznem odloku je navedeno tudi, na katere ponudnike so se nanašali:

- 23. 10. 2020: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji.⁶⁶ Odlok je začel veljati 24. 10. 2020. Navedene so sicer nekatere izjeme, trgovski centri posebej niso omenjeni in so bili torej zaprti. Šole so se zaprle teden dni pred tem za vse, razen za 1.-3. razrede.
- 5. 11. 2020: Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁶⁷ Odlok je začel veljati 6. 11. 2020. Krog izjem odlok razširja, določa pa tudi pogoje, ki jih morajo izpolnjevati trgovski centri (30 kvadratnih metrov na posamezno stranko, ločen vhod in izhod). Z odlokom se torej trgovski centri spet odprejo, pod določenimi pogoji. Šole so ostale zaprte.
- 13. 12. 2020: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁶⁸ Odlok je začel veljati 15. 12. 2020 do vključno 23. 12. 2020. Odlok je razširil izjemo, in sicer je omogočil prodajo oblačil in obutev ter motornih vozil v Osrednjeslovenski, Goriški, Obalno-kraški in Gorenjski regiji. Šole so ostale zaprte.
- 17. 12. 2020: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁶⁹ Odlok je začel veljati 19. 12. 2020 do vključno 23. 12. 2020. Za Osrednjeslovensko, Goriško, Obalnokraško in Gorenjsko regijo je bil razširjen seznam izjem (oblačila, tekstil, obutev, športna oprema, otroški programi, knjigarne, papirnice, fotokopirnice...). Šole so ostale zaprte.
- 19. 12. 2020: Odlok o dopolnitvah Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁷⁰ Odlok je začel veljati 21. 12. 2020. Izjeme, navedene v prejšnji alineji, je razširil tudi na Primorsko-notranjsko regijo. Šole so ostale zaprte.
- 21. 12. 2020: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁷¹ Začel je veljati 24. 12. 2020 do vključno 4. 1. 2021. Prej navedene izjeme so iz odloka črtane. Takrat so se torej trgovine in nakupovalna središča v večji meri zaprla. Tudi šole so ostale zaprte.
- 21. 1. 2021: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev v RS.⁷² Začel je veljati 23. 1. 2021 do 29. 1. 2021. Uredil je izjemo, in sicer za prodajo kmetijskih izdelkov in proizvodov kmetovalcev, servisne delavnice, specializirane prodajalne z otroškim programom v Osrednjeslovenski, Podravski, Gorenjski, Obalno-

- Odlok o začasni prepovedi ponujanja kulturnih in kinematografskih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (http://www.pisrs.si/Pis_web/pregledPredpisa?id=ODLO2412), Uradni list RS, št. 55/21, 60/21 in 63/21): prepoved 12. 4. 2021 – 23. 4. 2021 (knjižnice, muzeji, galerije).

- Odlok o začasni omejitvi ponujanja kulturnih storitev končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji (http://www.pisrs.si/Pis_web/pregledPredpisa?id=ODLO2425), Uradni list RS, št. 63/21, 66/21, 69/21, 73/21, 79/21, 85/21, 89/21, 93/21, 96/21 in 101/21: odprtje ob pogojih.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 152/2020 z dne 23. 10. 2020.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 159/2020 z dne 5. 11. 2020.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 186/2020 z dne 13. 12. 2020.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 190/2020 z dne 17. 12. 2020.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 192/2020 z dne 19. 12. 2020.

⁷¹ Uradni list RS, št. 193/2020 z dne 21. 12. 2020.

⁷² Uradni list RS, št. 9/2021 z dne 21. 1. 2021.

kraški, Koroški, Zasavski, Primorsko-notranjski, Pomurski in Savinjski regiji. Šole so ostale zaprte, razen za nekatere regije, kjer so se v šole 25. 1. 2020 lahko vrnili 1. - 3. razredi.

- 11. 2. 2021: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁷³ Začel je veljati 13. 2. 2021 do 19. 2. 2021 (začetek uporabe: 15. 2. 2021). Izjema je bila razširjenja na opravljanje trgovinske dejavnosti ob pogoju, da zaposleni izkazujejo pogoj PCT. Šole so ostale zaprte, razen za 1.-3- razred. 15. 2. 2021 so se v šole lahko vrnili še zaključni letniki. 8. 3. 2021 pa osnovne šole. Srednje šole so nadaljevale delo po modelu C.
- 29. 3. 2021: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁷⁴ Začel je veljati 1. 4. 2021 do 11. 4. 2021. Izjema opravljanja trgovinske dejavnosti je bila umaknjena. Šole so bile v tem obdobju zaprte.
- 9. 4. 2021: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS.⁷⁵ Začel je veljati 12. 4. 2021 do 18. 4. 2021. Izjema trgovinske dejavnosti je bila ponovno vnesena. Srednje šole so nadaljevale delo po modelu C.
- 29. 4. 2021: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS (Uradni list, št. 66/2021 z dne 29. 4. 2021). Začel je veljati 3. 5. 2021 do 9. 5. 2021. Za trgovske centre v Pomurski, Koroški, Osrednjeslovenski, Goriški in Obalno-kraški regiji velja pogoj 20 kvadratnih metrov na stranko, v ostalih regijah pa 30 kvadratnih metrov na stranko. Srednje šole so nadaljevale delo po modelu C.
- 7. 5. 2021: Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v RS (Uradni list RS, št. 71/2021 z dne 7. 5. 2021). Začel je veljati 10. 5. 2021 do 16. 5. 2021. Pogoj 20 kvadratnih metrov na stranko v celotnem trgovskem centru je veljal v vseh statističnih regijah. Srednje šole so nadaljevale delo po modelu C.
- 13. 5. 2021: Odlok o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 73/2021 z dne 13. 5. 2021). Začel je veljati 14. 5. 2021 do 23. 5. 2021. Pogoj 20 kvadratnih metrov na stranko v trgovskem centru ne velja za osebe, ki še niso dopolnile 18 let in so skupaj z ožjimi družinskimi člani oz. skrbniki, ter za osebe, ki potrebujejo spremstvo. 17. 5. 2021 se vsi otroci vrnejo v šolo.

Iz navedene primerjave izhaja, da so še trgovci z nenujnim blagom lahko v določenem obsegu in pod določenimi pogoji poslovali, medtem ko so bile šole v celoti zaprte (obdobje od 2. 11. 2020 do 25. 1. 2020, ko so se v šole vrnili učenci od 1.-3. razreda oziroma do 15. 2. 2021, ko so se v šole vrnili vsi otroci).

Pri tem ni nepomembna teža ustavne pravice, v katero se z ukrepom posega. Medtem ko je interes posameznika za obisk poljubne trgovine, športnega kluba ali kulturne ustanove, kina, gledališča ali muzeja gotovo pomemben, ni ustavnopravno varovan sam po sebi in je neprimerljiv s statusom ustavne pravice do šolanja in izobrazbe iz 57. člena Ustave RS. **Ustavna pravica do šolanja in izobrazbe je bila glede na prej ugotovljene posledice, ki jih je šolanje otrok na daljavo povzročilo, med najbolj prizadetimi pravicami v času epidemije covid-19.**

Država je skupino otrok v ustavnih pravicah bistveno bolj omejila kot primerljive skupine. Raziskave ter prej navedeni podatki NIJZ so pokazali, da bolezen pri otrocih večinoma poteka v blagi obliki. Otroci le redko potrebujejo hospitalizacijo. Opisani so maloštevilni primeri hudo bolnih otrok s covid-19 ali njenimi posledicami. Smrti otrok zaradi covid-19 so izjemno redke in v primerjavi z drugimi starostnimi skupinami je stopnja umrljivosti pri otrocih

⁷³ Uradni list RS, št. 20/201 z dne 11. 2. 2021.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 47/2021 z dne 29. 3. 2021.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 55/2021 z dne 9. 4. 2021.

s covid-19 zelo nizka. Nekatere študije po navedbah NIJZ kažejo, da otroci igrajo manjšo vlogo pri prenosu bolezni. Pogostejši je prenos virusa med odraslimi in z odraslih na otroke kot pa med otroki in z otrok na odrasle.⁷⁶ Nekatere tuje raziskave kažejo, da ob ponovnem odpiranju šol ni prišlo do velikega širjenja bolezni med otroki, kar lahko delno pripišemo tudi dobremu izvajanju higienskih ukrepov. S temi podatki je MIZŠ razpolagalo v času priprave Modelov in priporočil⁷⁷ in po oceni Zagovornika vplivajo (oziroma bi morali vplivati) na odločitev o obliki izobraževanja v tem obdobju.

Zagovornik ugotavlja, da je država ne samo na področju vzgoje in izobraževanja, pač pa tudi na drugih področjih družbenega življenja sprejemala različne ukrepe z namenom varovanja zdravja ljudi. Zagovornik upošteva, da epidemiološka slika v državi ni dopuščala izobraževanja brez omejitev in prilagoditev. **Vendar pa kot bistveno ugotavlja, da pri izbiri ukrepov oziroma odločitev o izbiri modelov izobraževanja ni bilo nobene postopnosti ukrepov, ki bi ji sledila evalvacija ukrepov v praksi. Nasprotno, takoj ob pričetku prvega vala ter nato tudi v začetku drugega vala je bil uveden najstrožji model (rdeči, glej sliko str. 37 – 38) z izobraževanjem na daljavo v celoti, ki je obakrat trajal več mesecev, skupaj 47 tednov popolnega ali delnega zaprtja, od tega 21 tednov popolnega zaprtja.**

Na področju gospodarstva, ki ni bilo zaprto, ter ponudnikov dobrin in storitev, ki so bili zaprti krajši čas od vzgojno izobraževalnih zavodov, Zagovornik ugotavlja, da so se za to področje pripravljala različna priporočila⁷⁸ za izvajanje posameznih dejavnosti z namenom preprečevanja prenosa okužb z virusom SARS-CoV-2. Podjetja in tovarne nikoli niso bila dolžna ustaviti poslovanja in niso bila deležna prepovedi delovanja. Osnovna usmeritev je bila s postopnimi ukrepi ohraniti delujoče gospodarstvo. Kot rečeno, je bilo na področju gospodarstva le malo gospodarskih panog, v katere je država tako grobo in dolgotrajno, za 47 tednov popolnega ali delnega zaprtja, posegala kot na področje izobraževanja. Pri tem je del za fizične osebe zaprtega gospodarstva (npr. gostinskih obratov, avtopralnic, tehničnih trgovin ipd.) nemoteno deloval dalje za poslovne subjekte.⁷⁹ **Medtem, ko so velike gospodarske družbe in proizvodna podjetja, kljub temu, da se v istem prostoru nahaja več sto delavcev, ob upoštevanju ukrepov lahko nadaljevala s svojo dejavnostjo, je za otroke v vsem tem času veljal ukrep izobraževanja na daljavo v celoti.**

Če je bil torej namen ukrepa zaprtja šol in izobraževanja na daljavo v preprečevanju stikov in s tem v preprečevanju prenosa okužb in ga je država v šolah izvrševala na način, da je otrokom za več mesecev popolnoma prepovedala šolanje v prostorih šol, se zastavlja vprašanje, zakaj ni na enak način in enako dolgotrajno posegla v ostale dejavnosti (gospodarstvo, konkretno podjetja in tovarne), kjer se prav tako v zaprtih prostorih nahaja ponekod še večje število ljudi hkrati. Oziroma nasprotno, postavlja se vprašanje, zakaj je v podjetjih in tovarnah ter ostalih navedenih dejavnostih, razen kulturnih ustanov, dopuščala kot sprejemljivo združevanje več sto ljudi v istem prostoru ob izvajanju določenih zaščitnih ukrepov, na področju vzgoje in izobraževanja pa je stike med otroki in učitelji popolnoma omejila in prepovedala vsakršno združevanje v VIZ.

7.1.3. Učinek prikrajšanja pri uresničevanju pravice do šolanja in izobrazbe na otroke / osebna okoliščina starosti

O diskriminacijski obravnavi govorimo takrat, kadar država (na podlagi osebnih okoliščin) različno obravnava posameznike v enakih oziroma primerljivih situacijah. Bistveno je torej, da je epidemija v tem obdobju zadevala vse prebivalce Republike Slovenije, država pa je

⁷⁶ Glej odgovor NIJZ na poizvedbo Zagovornika z dne 7. 6. 2021.

⁷⁷ Kustec S. idr. (2020). Vzgoja in izobraževanje v Republiki Sloveniji v razmerah, povezanih s covid-19, Modeli in priporočila. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo, str. 19.

⁷⁸ <https://www.nijz.si/sl/sproscanje-ukrepov-covid-19>.

⁷⁹ Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije: Poslovanje gostinskih obratov na način B2B, <https://zdops.si/2021/06/obvestila-v-zvezi-s-koronavirusom/>.

njihove položaje urejala različno. Pomembno pa je tudi to, da je po že navedenih podatkih NIJZ verjetnejši prenos virusa med odraslimi in z odraslih na otroke kot pa med otroki in z otrok na odrasle ter da otroci bolezen lažje prenašajo. Kljub temu so bili prav otroci z zaprtjem šol najbolj izolirani.

Z ukrepom izobraževanja na daljavo je bilo poseženo v ustavno zagotovljeno pravico otrok do izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave RS. Medtem ko se odrasli lažje izobražujejo na daljavo, saj zanje izobraževanje dejansko predstavlja predvsem pridobivanje novih znanj, veščin in spretnosti, pa otroke izobraževanje na daljavo prikrajša za druge zgoraj navedene in identificirane pomembne funkcije oziroma učinke, ki jih ima šola na področju vzgoje, socializacije, psihološke, čustvene in zdravstvene podpore, varnosti ter zagotavljanja ustrezne in zdrave prehrane. **Izobraževanje na daljavo je bil tako ukrep, ki je v primerjavi z ostalimi skupinami prebivalstva nesorazmerno prizadel otroke.**

Zagovornik prepoznava pomembnost in nujnost, da je država urejala različna področja družbenega življenja z namenom varovanja javnega zdravja in življenj ljudi. Hkrati pa ugotavlja, da je bilo področje izobraževanja otrok tisto, ki je bilo z ukrepi med najbolj prizadetimi, in kjer so najstrožji ukrepi trajali tudi najdaljše časovno obdobje (dlje časa so bile zaprte le nekatere kulturne ustanove, kot so gledališča, muzeji in kinematografi).

Med osebnimi okoliščinami, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, je tudi starost. To je tista osebna okoliščina, na podlagi katere so bili otroci dejansko obravnavani na način, da je država posegla v ustaljen način izobraževanja z ukrepom, ki ga je sama določila kot skrajnega, nato pa ga je večji del šolskega leta vzdrževala in podaljševala brez vmesnih evalvacij učinkov na znanje in splošno dobrobit otrok.

Ne gre za to, da bi država to storila z namenom diskriminacije otrok in mladostnikov ali z namenom slabšega obravnavanja posameznikov na podlagi njihove starosti. Zagovornik ugotavlja, da je bil dejanski učinek odreditve najstrožje oblike zapiranja (rdeče, glej str. 37 – 38) oz. dolgotrajnega šolanja na daljavo diskriminatoren. Po drugi strani je država s sprejetjem navodil in priporočil za izvajanje posameznih dejavnosti z namenom preprečevanja okužbe z virusom SARS-CoV-2 omogočila delovanje gospodarskih obratov. Tudi športni klubi in ponudniki dobrin in storitev, vključno z nakupovalnimi središči, so bili zaprti krajši čas kot vzgojno-izobraževalni zavodi ter so smeli prej začeti delovati, pod pogojem izvajanja zaščitnih ukrepov, kot pa šole. Zagovornik ocenjuje, da bi država lahko enako v praksi naredila tudi na področju izobraževanja ter šole bistveno prej odprla, saj je prav to sicer teoretično predvidela v Modelih in priporočilih.⁸⁰

Tudi NIJZ je že od sredine novembra 2020 opozarjal, da je potrebno otroke postopoma vrniti v šole, začevši z otroki od prvega do petega razreda osnovne šole. Zagovornik ne razpolaga s podatki, zakaj Vlada RS in MIZŠ temu nista sledila. Prav tako ni na voljo javno dostopnih podatkov, ki bi utemeljevali takojšnjo uvedbo najskrajnejšega in najstrožjega ukrepa (izobraževanje na daljavo v celoti) in za tako dolgo časovno obdobje. Vsakršno razlikovanje oziroma poseg v človekovo pravico pa mora biti utemeljen tudi z legitimnim ciljem in testom sorazmernosti, prek katerega Zagovornik ugotavlja, ali je bila uvedba ukrepa primerna, nujno potrebna in sorazmerna v ožjem smislu.

Vse to so razlogi, zaradi katerih Zagovornik ocenjuje, da so bili odloki, s katerimi je bilo odrejeno izobraževanje na daljavo, po učinku dejansko diskriminatorni do otrok, na podlagi njihove osebne okoliščine starosti, pri zagotavljanju ustavne pravice do izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave.

⁸⁰ Kustec S. idr. (2020). Vzgoja in izobraževanje v Republiki Sloveniji v razmerah, povezanih s covid-19, Modeli in priporočila. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

7.2. Učinek izobraževanja na daljavo na ranljive skupine otrok

Pretekle izkušnje izobraževanja na daljavo so na globalni ravni pokazale, da nimajo vsi otroci enakih možnosti, opreme in dostopa, potrebnega za sodelovanje pri izvedbi pouka na daljavo. To med drugim izhaja iz poročila Human Rights Watch »Pandemic's Dire Global Impact on Education«.⁸¹

Enako se je pokazalo tudi v Sloveniji ob uvedbi ukrepa izobraževanja na daljavo, ko sta se izoblikovali dve skupini otrok. Prva je bila skupina otrok, ki je imela polne možnosti za sodelovanje pri pouku na daljavo, kolikor je ta potekal. Druga pa so bili vsi ostali otroci, ki zaradi katere od svojih osebnih okoliščin ali okoliščin, ki so izvirali iz njihovega družinskega položaja, niso imeli vseh možnosti za sodelovanje pri pouku na daljavo (v nadaljevanju: otroci iz ranljivih skupin).

To so bili otroci, ki niso imeli potrebne računalniške opreme za sodelovanje pri pouku na daljavo, otroci, ki živijo na območjih, kjer ni dostopa do svetovnega spleta, otroci, ki zaradi svojih invalidnosti niso zmožni sodelovati pri pouku na daljavo, otroci, katerih starši ali skrbniki niso bili pripravljeni, zmožni ali pa zaradi opravljanja dela (bodisi zaradi preživetja ali ker so bili zaposleni v dejavnostih t.i. kritične infrastrukture) niso mogli pomagati otrokom pri izobraževanju, otroci – tujci, ki zaradi jezikovne oviranosti niso (z)mogli ali so težje sledili pouku, in romski otroci.

Položaj teh otrok torej opredeljujejo osebne okoliščine premoženjskega stanja, invalidnosti, rase ali etičnega porekla, narodnosti, državljanstva, jezika, družbenega položaja in kraja bivanja.

Zagovornik je v tem delu ocene diskriminatornosti ugotavljal, ali ukrep izobraževanja na daljavo na podlagi sklepov in odlokov postavlja v slabši položaj otroke, ki pripadajo ranljivim skupinam. V tem kontekstu je ocenjeval, ali gre za diskriminacijo zaradi ene ali več osebnih okoliščin njih samih ali njihovih staršev ali skrbnikov.

Osnovne šole, ki so se odzvale na poizvedbe Zagovornika, so enotne, da niso imeli vsi učenci enakih možnosti za sodelovanje pri pouku. Izpostavile so, da so bili nekateri učenci zaradi izobraževanja na daljavo v slabšem položaju, ker:

- živijo v težjih stanovanjskih in socialnih razmerah: več otrok v družini, nimajo svojega prostora, kamor bi se lahko umaknili in delali, npr. pri učnih urah so učitelji pri nekaterih učencih opazili tudi precej motečih elementov v ozadju (npr. pogovarjanje, pospravljanje, prepiranje, jok mlajših sorojencev);
- nekateri se selijo od enega starša k drugemu;
- niso večji delati z računalnikom;
- imajo slabe internetne povezave;
- niso se znašli, se ne znajo učiti, ne delajo sproti, so slabi bralci;
- nekaj težav je bilo tudi z dostopom do interneta, nekaj se jih je na internet povezovalo prek mobilnih podatkov;
- šola, ki je imela letošnje leto večje število priseljencev (prvo leto), med njimi nekaj Albancev, je pojasnila, da so imeli težave s komunikacijo, npr. niso znali poslati rešenih nalog in pogledati, kaj morajo v določenem tednu opraviti;
- ena od šol pa je izpostavila, da je del njihovega šolskega okolišča tudi slabo pokrit s signalom in zaradi tega se učenci (pa tudi nekateri učitelji) niso mogli vključevati v proces, ko je to bilo načrtovano.

Iz odgovora Zavoda Republike Slovenije za šolstvo izhaja, da so se zavedali problematike otrok iz ranljivih skupin, saj so te težave urejali ločeno. Pojasnili so, da so z okrožnicami

⁸¹ Human Rights Watch, Pandemic's Dire Global Impact on Education Remedy Lost Learning; Make School Free, Accessible; Expand Internet Access, <https://www.hrw.org/news/2021/05/17/pandemics-dire-global-impact-education> (12. 10. 2021).

posebej naslavljali strokovne delavce, ki delajo z otroki s posebnimi potrebami. Ta priporočila pa so se smiselno uporabljala tudi za delo z otroki iz ostalih ranljivih skupin (učenci Romi, priseljenci in drugi). Poleg tega je Zavod izvajal še druge aktivnosti v podporo strokovnim delavcem, ki delajo z otroki s posebnimi potrebami.

Zagovornik ugotavlja, da so rezultati v praksi pokazali, da so bili otroci iz ranljivih skupin, kljub temu, da jim je Zavod namenjal posebno skrb, pri izobraževanju na daljavo v slabšem položaju kot ostali otroci.

Da so bili otroci iz ranljivih skupin pri izobraževanju na daljavo v slabšem položaju, kažejo tudi nekatere raziskave.

V Sloveniji je bila opravljena raziskava v zvezi z romskimi otroki »*Impact of Remote Learning during the Covid-19 Lockdown on Roma Pupils in Slovenia*«. ⁸² Spletna raziskava je bila izvedena med junijem in septembrom 2020. Izvedena je bila med osnovnošolskimi učitelji in romskimi asistenti in med osnovnošolskimi učitelji v šolah, kjer ni romskih pomočnikov. Izvedena je bila v okviru projekta Skupaj za znanje, ki ga vodi Center za šolske in obšolske dejavnosti. Raziskavo je vodil Inštitut za narodnostna vprašanja. Spletna anketa je zajela 23 romskih pomočnikov, ki delujejo v 27 osnovnih šolah v različnih regijah Slovenije, 297 učiteljev iz 25 osnovnih šol z romskimi pomočniki in 190 učiteljev iz 18 osnovnih šol brez romskih pomočnikov.

Za približno tretjino šol, kjer delujejo romski pomočniki, ti ocenjujejo, da 80–95 odstotkov učencev Romov na začetku leta ni imelo ustrezne računalniške opreme in/ ali dostopa do interneta. V drugih šolah se je ta delež gibal med 20 in 70 odstotkov. Nekaj romskih družin je imelo vsaj mobilne telefone z bolj ali manj delujočim dostopom do interneta, vendar to običajno ni zadoščalo za nemoteno udeležbo romskih otrok pri učenju na daljavo. ⁸³

Glede na slab socialno-ekonomski položaj številnih romskih družin so različne ustanove, združenja, podjetja ali posamezniki v skoraj vseh občinah pomagali pri zagotavljanju računalniške in komunikacijske opreme za romske družine, ki tega niso zmogle same. Postopno je večina romskih družin (vendar ne vse) imela tehnično opremo, potrebno za udeležbo otrok pri učenju na daljavo. Delno poročilo Nacionalnega izobraževalnega inštituta z naslovom Analiza učenja na daljavo med Epidemijo Covid-19 v Sloveniji sicer navaja, da je v času epidemije MIZŠ v sodelovanju z Zavodom za šolstvo »vsem učencem, ki niso imeli dostopa do računalnika« zagotovilo računalnike in drugo opremo. Vendar romski pomočniki poročajo, da je bilo tudi ob koncu zaprtja šol najmanj šest romskih naselij z romskimi družinami brez potrebne tehnične opreme in/ ali dostopa do interneta. ⁸⁴

Poleg pomanjkanja opreme in pomanjkljive računalniške pismenosti so učitelji izpostavili nekatere druge tehnične ovire, ki so oteževale ali onemogočale sodelovanje pri učenju na daljavo. Izpostavili so, na primer, da nekatere romske družine niso imele elektrike, mnogi romski otroci niso imajo ustreznega prostora za delo ali študij, nekateri niso imeli potrebnih šolskih pripomočkov. Opis življenjskih pogojev, kot so ga predstavili učitelji, kaže, da nimajo elektrike, vsi živijo v eni sobi, kjer se otroci ne morejo učiti in delati za šolo, starši jim ne znajo pomagati, saj niso pismeni. ⁸⁵

V publikaciji »*Vzgoja in izobraževanje v Republiki Sloveniji v okoliščinah, povezanih s COVID-19*« avtorji navajajo, da je pri izvajanju učenja na daljavo treba poskrbeti, da dosežemo vse ali čim več učencev oz. dijakov (Kustec et al. 2020, 14). Po mnenju učiteljev v raziskavi v času zaprtja šol kar 53 odstotkov učiteljev ni moglo zagotoviti stika z vsemi

⁸² Romana Bešter, Janez Pirc: *Impact of Remote Learning during the Covid-19 Lockdown on Roma Pupils in Slovenia*, dec. 2020; dostopno na: <https://riq-td.si/wp-content/uploads/2020/12/Rig-85-Bester-Pirc.pdf>.

⁸³ *Ibid*, str. 4.

⁸⁴ *Ibid*, str. 4.

⁸⁵ *Ibid*, str. 7.

svojimi učenci. Večina učiteljev je govorila le o enem ali dveh učencih, nekateri pa so poročali o veliko večjih številkah, do 30 (v enem primeru celo 40 učencev). Med temi učenci so prevladovali romski učenci. Kar 90 odstotkov učiteljev, ki niso mogli vzpostaviti stika z učenci, je odgovorilo, da niso bili dosegljivi tudi (ali večinoma prav) romski učenci. Učitelje, ki niso mogli vzpostaviti stika z romskimi učenci, so vprašali, zakaj stika ni bilo mogoče vzpostaviti (vprašanje odprtega tipa, odgovori so razvrščeni v šest skupin, gl. grafikon 4). Vsi učitelji so navedli, da je neuspeh pri vzpostavitvi komunikacije povezan z romsko skupnostjo. Nobeden od njih ni dvomil, ali so sami storili vse, da bi vzpostavili stik. Najpogostejši razlog za nevzpostavitev stika, ki ga navajajo učitelji, je neodzivnost romskih staršev in učencev (neodgovarjanje na klice, elektronska sporočila, neveljavna številka...)⁸⁶

Približno tri četrtine učiteljev, ki so vzpostavili stik z romskimi učenci, je poročalo, da se njihov način komuniciranja z romskimi učenci razlikuje od načina komuniciranja z drugimi učenci. Večinoma so komunicirali po telefonu – poklicali so jih ali pa jim večkrat poslali SMS sporočila (na ta način so jih spodbudili k učenju in delanju domače naloge, saj so po mnenju nekaterih učiteljev romski učenci potrebovali več spodbude). Mnogi učitelji so z njimi pogosto komunicirali prek Facebooka in Messengerja. Veliko učiteljev je posebej pripravilo tiskano gradivo, ki so jim ga poslali po pošti ali so jim ga posredovali romski pomočniki, socialni delavci itd. Nekateri učitelji so celo osebno obiskali svoje romske učence na njihovih domovih, da so jim dostavili gradivo in navodila za delo.⁸⁷

Študija posebej izpostavlja pomen romskih pomočnikov. Skoraj polovica (49 odstotkov) učiteljev je poročala, da se je njihova šola obrnila k romskim pomočnikom po pomoč za vzpostavitev stika pogosteje med zaprtjem šol. Percepcija romskih pomočnikov je bila podobna: 78 odstotkov jih je ocenila, da so šole poiskale njihovo pomoč pri vzpostavljanju stikov in komuniciranju z romskimi učenci pogosteje kot pred zaprtjem. Kar nekaj učiteljev je zapisalo, da precej romskih učencev sploh ne bi bilo doseženih med zaprtjem šol oz. da ne bi sodelovali pri pouku na daljavo brez spodbude romskih pomočnikov.⁸⁸

Učitelji so ugotovili, da je večina romskih učencev manj odzivnih kot njihovi vrstniki, da so svoje naloge opravljali manj redno in da so imeli več težav pri razumevanju učne vsebine. Ponovno je treba poudariti, da so takšne razmere tudi posledica manj ugodnih dejavnikov in okoliščin, predvsem težave in ovire, s katerimi se romski učenci srečujejo pogosteje kot njihovi neromski vrstniki. Po mnenju učiteljev iz obeh skupin je več kot polovica romskih učencev zaprtje šol dojemala kot vrsto počitnic in tako ni prav veliko sodelovala pri izobraževanju na daljavo.⁸⁹

Glede na odgovore učiteljev vseh šol jih je približno tretjina prepričanih, da bo imelo učenje na daljavo med zaprtjem šol dolgoročne negativne posledice za vse učence, na splošno, na njihovo znanje in šolski uspeh. Dobra polovica učiteljev iz obeh skupin osnovnih šol je menila, da bodo te posledice za romske otroke bolj negativne kot za druge učence.⁹⁰

Opravljenе so bile tudi raziskave v zvezi z otroki iz manj izobraženih in socialno ogroženih družin:

Zagovornik je pregledal študijo »Inequality in learning is a major concern after school closures.«⁹¹ Študija izhaja iz dognanj študije »Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic«. **Vsaj tako zaskrbljujoča kot celotna zamuda pri učenju je poročana neenakost glede na socialno-ekonomsko ozadje učencev šole.** Študija z uporabo šolskih evidenc o dosežkih staršev kaže, da otroci zelo nizko izobraženih staršev (tj.

⁸⁶ *Ibid*, str. 8.

⁸⁷ *Ibid*, str. 8 – 9.

⁸⁸ *Ibid*, str. 9.

⁸⁹ *Ibid*, str. 10.

⁹⁰ *Ibid*, str. 17 – 18.

⁹¹ Herman G. van de Werfhorst: *Inequality in learning is a major concern after school closures*, 18. 5. 2021; dostopno na: <https://www.pnas.org/content/118/20/e2105243118>.

nobeden od staršev nima več kot samo srednješolske izobrazbe; skupaj osem odstotkov družin) bolj trpijo zaradi zaprtja šol kot otroci iz bolj izobraženih okolij. Dodatne analize z natančnejšim merjenjem prikrajšanosti na ravni šole kažejo, da je vrzel v znanju veliko večja v šolah z večjim deležem prikrajšanih otrok. Možne razlage za vrzel v znanju so povezane z vključenostjo staršev v izobraževanje, družbeno-ekonomskimi razlikami v dostopu do informacijske in komunikacijske tehnologije med učenci in šolami, ki jih obiskujejo, ter zmožnostjo staršev, da pomagajo z domačo nalogo ob zaprtju šole. Za razumevanje teh mehanizmov je potrebnih več študij. Iz literature o digitalnem razkoraku izhaja, da tehnološke naprave same ne bodo rešile problema, saj so neenakosti v digitalnih spretnostih in uporabi naprav le dodatni vir digitalne vrzeli med družbeno-ekonomskimi skupinami.

Nadalje iz študije »Impact of School Closures on Learning, Child and Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic«⁹² izhaja, **da so šole ključne za zmanjšanje neenakosti v družbi s podpiranjem enakega dostopa do izobraževanja in razvoja otrok in mladine.** Dosežena izobrazba je pomemben dejavnik zdravja, pozitivnega počutja in prihodnjih socialno-ekonomskih rezultatov. Pandemična zaprtja šol in prehod na izobraževanje na daljavo sta vplivala na učenje otrok ter mladine in lahko povzročita neenake možnosti nadaljnjega izobraževanja. Učna negotovost se poslabša v družinah z omejenim dostopom do tehnologije, ob več platformah, ki jih uporablja več učiteljev, ki zahtevajo čas in učenje staršev in učencev, ob razlikah med šolami, ki zagotavljajo učinkovito učenje na daljavo, pa tudi od nestabilnosti in prenatrpanosti domačega okolja. Študija navaja tudi, da so finančna obremenitev, izolacija in uživanje substanc dejavniki tveganja za nasilje v družini, ki so se med pandemijo poslabšali. Med ranljivo populacijo med pandemijo covid-19 so lahko otroci z posebnimi vedenjskimi ali zdravstvenimi težavami ali invalidnostjo, tisti, ki so v rejništvu ali jim grozi slabo ravnanje, in družine, ki trpijo za socialno neenakostjo. Šole pa so tudi pomemben vir prehrane za mnoge šolajoče se otroke in so ključni element prehranske varnosti. Programi šolske prehrane podpirajo učenje in uspeh učencev v šoli, povečajo vnos zdrave hrane in prispevajo k zmanjšanju tveganja za kronične bolezni pozneje v življenju.

Študija zaključuje, da s tem, ko je država sprejela tako dolgotrajen ukrep izobraževanja na daljavo, je z njegovim trajanjem zgolj še podaljševala in poglobljala razlike med ranljivimi skupinami otrok in tistimi brez ranljivosti. Zagovornik ugotavlja, da so bili z ukrepom izobraževanja na daljavo otroci iz ranljivih skupin še v slabšem položaju kot drugi otroci, za katere je Zagovornik že ugotovil, da je bil tako dolgotrajen ukrep šolanja na daljavo diskriminatoren.

7.3. Učinek izobraževanja na daljavo z vidika starševstva in spola

Zagovornik se je v nadaljevanju presoje osredotočil na očitke, ki jih je v zvezi z izvajanjem izobraževanja na daljavo izpostavila tretja pobudnica, ki zatrjuje, da sprejeti ukrepi, ki sicer urejajo izobraževanje otrok, postavljajo starše (večinoma matere) oziroma skrbnike v izrazito neenak položaj, v primerjavi s tistimi, ki otrok nimajo.

Zagovornik je zato presojal, ali je bila skupina oseb z določeno osebno okoliščino 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.

Zagovornik v obravnavanem primeru kot osebne okoliščine, na podlagi katerih posamezniki uživajo varstvo pred diskriminacijo, prepoznava starševstvo, spol in družinsko stanje.

⁹² Naomi Dove, Jason Wong, Réka Gustafson, Trevor Corneil: *Impact of School Closures on Learning, Child and Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic*, 22. 9. 2020; dostopno na: http://www.bccdc.ca/Health-Info-Site/Documents/Public_health_COVID-19_reports/Impact_School_Closures_COVID-19.pdf.

Zagovornik se je pri presoji oprl na raziskave Evropskega inštituta za enakost spolov (European Institute for Gender Equality – EIGE) o vplivu zaprtja povezanega s COVID-19. Iz raziskave »Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic« (EIGE)⁹³ izhaja, da večino neplačanih del, kot so gospodinjska dela in skrb za otroke, prevzemajo ženske. Tudi v času izbruha epidemije covid-19 je bilo tako, kar potrjujejo raziskave, iz katerih izhaja, da so večino gospodinjskih opravil in skrbi za otroke prevzele ženske. Ženske v EU so v času epidemije bolj podpirale svoje otroke pri spletnem šolanju in so bolj nezadovoljne s to vrsto šolanja kot njihovi partnerji. Prvi val pandemije je pokazal, da so ženske porabile za neplačano oskrbo več ur kot moški: nega in izobraževanje otrok/vnučkov (12,6 ure na teden v primerjavi s 7,8 ure za moške), skrb za starejše ljudi ali družinske člane z invalidnostjo (4,5 ure na teden, v primerjavi s 2,8 ure za moške) ter kuhanje in gospodinjska dela (18,6 ure na teden v primerjavi z 12,1 ure na teden za moške).⁹⁴ Zaprtje šol in storitev varstva otrok v času krize covid-19 je povečalo breme varstva otrok in ustvarilo nova neplačana delovna mesta (šolanje na domu), zlasti za zaposlene starše ali skrbnike, predvsem ženske. Pred pandemijo so zaposlene ženske z odgovornostjo za varstvo otrok (v EU-27 in Združenem kraljestvu) porabile približno 23 ur na teden za varstvo otrok, v primerjavi z 19 ur na teden za moške. Raziskave kažejo, da so med epidemijo zaposlene ženske z otroki, mlajšimi od 12 let, za varstvo otrok porabile približno 54 ur na teden, v primerjavi z 32 urami za zaposlene moške. Še posebej so bile zaradi zaprtja šol in varstva otrok prizadete matere samohranilke zaradi nezmožnostjo delitve potrebne nege otrok ter nižjih prihodkov.⁹⁵

Tudi iz študije »Gender inequalities in care and pay in the EU«⁹⁶ izhaja, da v EU večino neplačanega dela opravljajo ženske.⁹⁷ Nesorazmerno breme neplačanega dela v gospodinjstvih, ki ga nosijo ženske, vpliva in ovira njihovo sodelovanje na trgu dela na več načinov. Obstaja neposredna povezava med neenakomerno razdelitvijo neplačanega dela v gospodinjstvih in neenakostmi spolov na trgu dela.

Iz članka »Unpaid care in housework (EIGE)«⁹⁸ izhaja, da je zaprtje številnih delovnih mest in šol povečalo delež ženskega neplačanega dela, kljub temu, da so moški prevzeli večji del te obremenitve kot v času pred epidemijo. V času zaprtja javnega življenja se je čas, porabljen za kuhanje in gospodinjska dela, povečal tako za ženske kot za moške. Med zaprtjem javnega življenja so Evropejke temu namenile 18,4 ure na teden, moški pa 12,1 ure. Pred pandemijo so ženske za te naloge porabile 15,8 ure, moški pa 6,8 ure. Ker so bile med zaprtjem javnega življenja po vsej Evropi zaprte številne šole, se je pojavila nova oblika neplačanega varstva. Prehod na šolanje na daljavo je ustvaril še eno obliko neplačanega dela, zlasti za ženske, ki so bile bolj vključene v pomoč svojim otrokom v virtualni učilnici. Položaj za enostarševske družine, kjer so samohranilke večinoma ženske, je še težji. Usklajevati morajo delom od doma in skrb za otroke. Če zbolijo, se njihov položaj še bolj zaplete. Na začetku pandemije se je velik del prebivalstva EU preusmeril na delo na daljavo. Delež ljudi, ki je delal od doma, je bil višji v gospodinjstvih z otroki, zlasti med samohranilci, kar kaže, da se delo na daljavo uporablja za uravnoteženje poklicnega in družinskega življenja, zlasti med ženskami. Delo na daljavo pa ni rešitev za varstvo otrok. Med zaprtjem šol so otroci matere, ki so delale od doma, pogosteje motili med delom kot očete. Stalne motnje in dodatne skrbi za ženske znižujejo njihovo produktivnost in bi lahko zmanjšale njihov poklicni napredek in plačilo ter kasneje pokojnino.

⁹³ European Institute for Gender Equality: *Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic*; dostopno na: https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20211734_mh0921078enn_pdf.pdf.

⁹⁴ *Ibid*, str. 35.

⁹⁵ *Ibid*, str. 37.

⁹⁶ European Institute for Gender Equality: *Gender inequalities in care and consequences for the labour market*; dostopno na: https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20204948_mh0220888enn_pdf.pdf.

⁹⁷ *Ibid*, str. 65.

⁹⁸ European Institute for Gender Equality: *Unpaid care and housework*; dostopno na: <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/unpaid-care-and-housework>.

Po podatkih poročila Mednarodne organizacije dela (ILO) »Global Wage Report 2020-21«⁹⁹ so učinki krize vplivali na moške in ženske različno, pri čemer so ženske nesorazmerno prizadete na različne načine, ki lahko povečajo razlike med spoloma in izbrišejo napredek zadnjih nekaj let. Prvič, ženske predstavljajo visok delež delavcev v nujni infrastrukturi in poklicih. Drugič, več žensk kot moških dela v najbolj prizadetih sektorjih. Zato so ženske utrpeli večje izgube delovnih mest, kar kažejo nedavne zaposlitvene statistike v Avstraliji, Kanadi, Kolumbiji, na Japonskem, v Republiki Koreji in ZDA. Ocene ILO so pokazale tudi, da je na 55 milijonov delavcev v gostinstvu in hotelirstvu, od tega je približno dve tretjini žensk, močno vplivala izguba delovnih mest ali zmanjšanje delovnega časa in zaslužka. Tretjič, ženske se bolj kot moški zanašajo na neformalno zaposlovanje – v več kot 90 odstotkih v državah podsaharske Afrike, 89 odstotkih držav južne Azije in skoraj 75 odstotkih držav Latinske Amerike. Poleg tega so ženske trpele tudi zaradi neenakomerne porazdelitve gospodinjskega dela, kar so še dodatno poslabšale povečane potrebe po varstvu otrok med pandemijo.¹⁰⁰

Glede na nesorazmerne učinke krize pri zaposlovanju na ženske, ki predstavljajo visok delež delavcev v nujni infrastrukturi ter so bolj zastopane v najtežje prizadetih sektorjih, je ocenjena skupna izguba mase plač za ženske veliko večja (–8,1 odstotka) kot pri moških (–5,4 odstotka). V vseh evropskih državah je bila masa plač žensk bolj prizadeta zaradi nezaščitene izgube zaposlitve in redukcije delovnih ur kot posledica epidemije. Do takšnega neskladja je prišlo predvsem zaradi razlike v višini plač in skrajšanja delovnega časa. Medtem ko so bile povprečne razlike izgube pri plačah zaradi odpuščanj manjše od 0,4 odstotka med ženskami in moškimi, pa je bila izguba povprečne plače zaradi skrajšanja delovnega časa pri ženskah 6,9 odstotka in 4,7 odstotka za moške. Največje razlike na področju mase plač med ženskami in moškimi ILO opaža v Belgiji, Franciji, Nemčiji, na Portugalskem, Slovaškem in v Združenem kraljestvu. Nasprotno pa so razlike na Hrvaškem manjše, prav tako v Latviji, Litvi in Sloveniji.¹⁰¹

Po podatkih Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR)¹⁰² so se zaposleni starši v času epidemije v zasebnem življenju soočali še z dodatnimi obremenitvami zaradi skrbstvenih obveznosti in s šolanjem otrok na daljavo. Rezultati »Vseslovenske raziskave covid-19 Insight« kažejo, da je 40 odstotkov staršev šolanje na daljavo ocenilo kot stresno. Za pomoč svojemu najmlajšemu osnovnošolcu pri opravljanju šolskih obveznosti so porabili v povprečju 140 minut na dan, 74 odstotkov pa jih je ocenilo, da za pomoč pri opravljanju šolskih obveznosti osnovnošolcu porabijo več časa kot pred izbruhom covid-19. Razmere za starše samohranilce so lahko še težje, zlasti kadar nimajo možnosti neformalnega varstva otrok. Delež vseh delavcev, ki so v času epidemije delali v prostem času, da bi opravili delovne obveznosti, je bil v Sloveniji višji od povprečja EU. Rezultati raziskave Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound) kažejo, da je aprila v Sloveniji ta delež znašal 21,4 odstotka (EU: 17,5 odstotka). Delež je višji pri tistih, ki so delali na domu. V tem času je bilo pogosto izraženo stališče, da bo delo na daljavo kmalu postalo nova realnost, a da bo trajnostno, se bo treba spoprijeti z določenimi izzivi, kot je nadurno delo, ki zaradi informacijsko-komunikacijskih tehnologij omogoča delo kadarkoli in kjerkoli. Ne glede na način dela je bil delež tistih, ki so se zaradi družinskih odgovornosti težko osredotočili na delo, v Sloveniji nekoliko višji od povprečja EU. Z večjimi izzivi pri razporejanju časa med delom in družino ter osredotočanjem na delo so se soočale osebe z majhnimi otroki in ženske.

Zagovornik je v nadaljevanju presojal, kakšen je učinek odlokov in sklepov o izobraževanju na daljavo na odrasle posameznike z vidika prepovedi diskriminacije.

⁹⁹ International labour Office: Global Wage Report 2021-21 – Wages and minimum wages at the time of COVID-19; dostopno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf.

¹⁰⁰ *Ibid.*, str. 27.

¹⁰¹ *Ibid.*, str. 47.

¹⁰² https://www.umar.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Vplivi_Covid-19_na_zivljenje_Sodja_Vplivi_Covid-19_na_nekatere_vidike_kakovosti_zivljenja_in_druzbene_blaginje1.pdf.

Ocenjevani odloki in sklepi, ki so podlaga za izvedbo ukrepa izobraževanja na domu, začasno prepovedujejo zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja v osnovnih in srednjih šolah in se neposredno nanašajo na način izobraževanja otrok.

Določbe teh odlokov in sklepov posameznikov z določeno osebno okoliščino (starševstvo, spol, družinsko stanje) ne postavljajo neposredno v slabši položaj, so navidezno nevtralne in veljajo enako za vse. Postavlja se torej vprašanje, ali so odloki in sklepi posredno diskriminatorni in ali po svojem učinku v praksi v slabši položaj postavljajo določene skupine oseb glede na njihove osebne okoliščine.

Zagovornik ugotavlja, da imajo starši v družbi poseben položaj in s tem obveznosti v razmerju do svojih otrok. Starši so dolžni skladno z Ustavo RS (54. člen) in veljavno zakonodajo (Družinski zakonik, v nadaljevanju: DZ)¹⁰³ ne samo preživljati svoje otroke, pač pa tudi v skladu s svojimi zmožnostmi ustvariti razmere, v katerih bo zagotovljen njihov celovit razvoj. Tudi država ima v razmerju do otrok številne pozitivne obveznosti, med katerimi je tudi pravica vsem otrokom omogočiti oziroma zagotoviti pravico do izobrazbe in šolanja. Izobraževanje pa ni zgolj pravica do pridobitve določenih znanj, ampak vključuje tudi popoln razvoj otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti (29. člen KOP). S tem, ko je država prenesla izobraževanje iz VIZ na dom in na daljavo, je delno zagotovila prenos znanja, ostal pa je še širok nabor upravičenj, ki so prav tako sestavni del pravice do izobrazbe in šolanja, pa jih država ni zagotavljala, temveč jih je pustila nenaslovljene oziroma jih je prenesla na starše ali skrbnike.

Da lahko govorimo o posredni diskriminaciji, je predhodno potrebno ugotoviti, ali je zaradi navidezno nevtralnih določb posameznik ali skupina posameznikov z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila v manj ugodnem položaju kot druge osebe. Zagovornik ugotavlja, da so določbe sicer oblikovane nevtralnno z ozirom na osebne okoliščine in veljajo za otroke, **njihov učinek pa je tak, da starše oziroma skrbnike otrok, ki potrebujejo pomoč pri izobraževanju, nekateri pa tudi še varstvo (to so predvsem mlajši otroci), postavijo v slabši položaj.**

V še slabši položaj so po oceni Zagovornika postavljene enostarševske družine, saj zaradi odsotnosti z dela zaradi višje sile v teh družinah ni možna niti izmenjava odsotnosti obeh staršev niti delna dnevna odsotnost (nekaj ur vsakega od staršev) in je tako celotno breme povezano z odsotnostjo z dela (ki se kaže tudi v nižjem dohodku) in izobraževanja otrok preneseno na enega (edinega) starša ali skrbnika.

Izobraževanje na daljavo pomeni, da je skrb za ustrezno šolanje otrok država v določenem delu prenesla iz izobraževalnega sistema na starše ali skrbnike ter iz VIZ na dom. Država je v ta namen sprejela interventni ukrep odsotnosti z dela z nadomestilom plače v primerih nastopa višje sile, med drugim tudi v primeru zaprtja vrtcev ali šol, ki je bil namenjen staršem ali skrbnikom in ne zgolj materam (z vidika osebne okoliščine spola). **Vendar pa je izobraževanje na daljavo v praksi pokazalo, da so ženske v tem obdobju povečini prevzele bistveno večji delež skrbi za varstvo in ustrezno šolanje otrok in so bile zato več odsotne z dela, prejemale so nižje dohodke, kar bo imelo tudi učinek na pokojninskem področju.** To po oceni Zagovornika pomeni, da je ukrep izobraževanja na daljavo postavil starše ali skrbnike (večinoma ženske) v izrazito neenak položaj, v primerjavi s tistimi, ki otrok nimajo, kar kaže na obstoj posredne diskriminacije.

¹⁰³ Družinski zakonik (DZ), Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C in 200/20 – ZOOMTVI.

8. Ocena obstoja izjeme od prepovedi diskriminacije

Glede na to, da je Zagovornik ukrep izobraževanja na domu ocenil kot diskriminatornega tako v razmerju do otrok, vključno z otroki iz ranljivih skupin, ki so se znašli v še slabšem položaju kot ostali otroci, ter tudi do staršev ali skrbnikov (zlasti žensk), je v nadaljevanju ocenjeval, **ali ukrep izobraževanja na daljavo predstavlja dopustno izjemo od prepovedi diskriminacije.**

Skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni neposredne diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Posredna diskriminacija pa skladno z drugim odstavkom 6. člena ZVarD tudi ni podana, če merila objektivno temeljijo na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

Zagovornik ugotavlja, da so bili ukrepi, ki jih je sprejela država, sprejeti z namenom zaježitve in obvladovanja epidemije covid-19. V ta namen so bili sprejeti odloki ter sklepi ministrice. **Ta cilj je po oceni Zagovornika v danih razmerah zakonit in legitimen, zato je v nadaljevanju presojal, ali je bilo sprejetje ukrepov ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo.**

Z vidika kriterija **ustreznosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je ukrep izobraževanja na daljavo primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja v smislu, da je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči.

Iz dokumenta NIJZ »Stališče epidemiološke stroke glede izvajanja vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji v času epidemije covid-19« z dne 13. 1. 2021 med drugim izhaja, da so v času, ko so bili vzgojno-izobraževalni zavodi zaprti in se je pouk izvajal na daljavo, zaznali upad okužb s SARS-CoV-2 zlasti med starejšimi otroki in mladostniki. Kljub prehodu na pouk na daljavo se širjenje okužb med otroki in mladostniki ni ustavilo, v tej populacijski skupini se še vedno pojavljajo okužbe, ki so posledica druženja v prostem času in prenosa okužb znotraj gospodinjstva. Število okužb med otroki in mladostniki že nekaj tednov ponovno narašča, kljub pouku na daljavo. V zadnjem tednu pred objavo tega stališča je bil delež okužb med dijaki minimalno manjši kot je bil v tednu pred prehodom izvajanja pouka na daljavo.

NIJZ je predlagal enotno rešitev za urejanje specifičnih situacij (npr. zdravstvene omejitve otroka in oseb v skupnem gospodinjstvu) za učence, ki se znajdejo v tovrstni situaciji in jim obiskovanje pouka v VIZ predstavlja preveliko tveganje. MIZŠ so predlagali, da za take primere preuči možnost izvajanja pouka na daljavo, ki bi bilo vodeno na regionalni ali nacionalni ravni.

Iz tega po oceni Zagovornika izhaja, da NIJZ ukrepa izobraževanja na daljavo za vse otroke za tako dolgo časovno obdobje ni štel za ustreznega. MIZŠ je predlagal postopno vračanje učencev in dijakov v šolo. Hkrati je NIJZ opozoril, da je treba posamezne otroke obravnavati in varovati ločeno ter s posebnim ukrepom urediti njihov položaj, vse z namenom varovanja njihovega zdravja in zdravja oseb, s katerimi živijo v skupnem gospodinjstvu, pa država tega predloga ni upoštevala.

Stališče NIJZ je bilo, da je treba vse napore vložiti v obvladovanje epidemije na državni ravni in v zagotavljanje varnega šolskega okolja za učence in zaposlene. Če bo potrebno zaostrovanje ukrepov, naj se najprej zapre druge možne lokacije prenosa okužbe.

Iz izvirnega znanstvenega članka¹⁰⁴ z naslovom »Spremljanje okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter zaposlenih v vzgojno-izobraževalnih zavodih v prvih štirih mesecih šolskega leta 2020/21 v Sloveniji« izhaja, da je analiza okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter pri pedagoškem kadru v vzgojno-izobraževalnih zavodih v prvih 16 tednih šolskega leta 2020/21 v Sloveniji pokazala majhno breme v starostnih skupinah, z relativno majhnim vplivom ukrepa šolanja na daljavo. Zato so predlagali, da se predšolski otroci in prvih pet razredov v osnovni šoli vrnejo v vzgojno-izobraževalne zavode (VIZ) in podali predloge za varen in vzdržan sistem delovanja VIZ v času epidemije.

Tudi iz poročila Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (v nadaljevanju: ECDC) o prenosu okužb med otroki v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (VIZ) z dne 23.12.2020¹⁰⁵ izhaja, da ECDC zaprtje šol kot ukrep za nadzor pandemije COVID-19 ocenjuje kot skrajni ukrep. Na pojavnost COVID-19 v šolskem okolju vpliva prenos SARS CoV-2 v skupnosti in ne obratno. VIZ niso »gonilo« okužb v skupnosti. Epidemiološke raziskave kažejo, da prenos v VIZ predstavlja manjšino vseh primerov COVID-19 v državah EU.

ECDC je pojasnil, da se učinek ukrepa pouka na daljavo kaže pri višjih ravneh izobraževanja (tretja triada OŠ in SŠ), medtem ko tega učinka skoraj ne zaznamo pri predšolskih otrocih oz. je ta zelo majhen pri prvi triadi OŠ. Sprememba pedagoškega procesa iz pouka v šoli v pouk na daljavo predstavlja skupaj z drugimi ukrepi za omejevanje širjenja okužbe strog ukrep. Strokovnjaki opozarjajo, da je sprejemljivost dolgoročnih in časovno slabo opredeljenih restriktivnih ukrepov vprašljiva (Gollwitzer et al., 2020). Zato lahko pričakujemo, da bo učinek pouka na daljavo s podaljševanjem izgubljal na učinkovitosti preprečevanja širjenja okužb s SARS-CoV2 zlasti pri starejših starostnih skupinah otrok in mladostnikov. V osnovnih in srednjih šolah v Evropi poročajo o klastrih ali kopičenjih okužb, prevladuje mnenje, da na pojavnost bolezni covid-19 v šolskem okolju vpliva prenos SARS-CoV-2 v skupnosti in ne obratno. Tako VIZ niso prepoznane kot »gonilo« okužb v skupnosti. Epidemiološke raziskave kažejo, da prenos v VIZ predstavlja manjšino vseh primerov covid-19 v državah Evropske unije (ECDC, 2020a). Brandal et al. (2021) so ugotovili, da ob upoštevanju zaščitnih ukrepov v šolah prenos z otroka na otroka (0,9 %) in z otroka na odraslega (1,7 odstotka) pri mlajših od 14 let ne predstavlja gonila prenosa okužb s SARS-CoV-2 v populaciji.

Analiza okužb s SARS-CoV-2 pri otrocih in mladostnikih ter pri pedagoškem kadru v vzgojno-izobraževalnih zavodih v prvih 16 tednih šolskega leta 2020/21 v Sloveniji je pokazala majhno breme v starostnih skupinah, z relativno majhnim vplivom ukrepa šolanja na daljavo, država pa je ukrep izobraževanja na daljavo kljub temu tedensko podaljševala; za srednješolce do 8. 3. 2021, nato pa kot model C še vse do sredine maja 2021.

Glede na vse zgornje ugotovitve strokovnih institucij Zagovornik ocenjuje, da ukrep izobraževanja na daljavo ni bil ustrezen.

Z vidika kriterija **nujnosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za doseg naslednjega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega.

Zagovornik ugotavlja, da kljub temu, da so bili predstavljeni modeli naravnani tako, da bi šole lahko ob upoštevanju zdravstvenih priporočil v čim večji meri izvajale pouk v živo in da je bilo izvajanje pouka na daljavo v celoti predvideno le v skrajnem primeru, v praksi ni bilo tako. To izhaja iz zgornje časovnice, saj je bil pouk na daljavo prevladujoč model izvajanja pouka v preteklem šolskem letu.

¹⁰⁴ https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/galicic_et_al._jz_2021_03.pdf.

¹⁰⁵ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-in-children-and-the-role-of-school-settings-in-transmission-first-update_1.pdf.

Tudi Slovensko zdravniško društvo, Združenje za pediatrijo je pojasnilo, da se je vse obdobje zavzemalo za čim krajše zapiranje šol in posledično izvajanje pouka na daljavo.

Zagovornik na podlagi pojasnil NIJZ ocenjuje, da ukrep izobraževanja na daljavo v tako dolgem časovnem obdobju ni bil nujen. Stališče stroke NIJZ je bilo že od sredine novembra 2020 enako, da je potrebno otroke od prvega do petega razreda osnovne šole takoj vrniti v šole, ostale pa postopoma, če bi epidemiološke razmere in stanje v VIZ to dopuščalo.

Zagovornik je na Vlado RS in MIZŠ med drugim naslovil poizvedbo, ali so pri uvajanju različnih ukrepov zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 ter zajeitve in obvladovanja nalezljive bolezni covid-19 pred uvedbo ukrepa izobraževanja na daljavo (tako 19. 10. 2020 kot 1. 4. 2021) tehtali vidik, da ta ukrep izrazito prizadene starše ali skrbnike (še posebej ženske) osnovnošolskih, v času zaprtja vrtcev pa tudi starše ali skrbnike vrtčevskih otrok, v primerjavi z drugimi posamezniki, ki bodisi (še) nimajo otrok ali pa ti ne obiskujejo več vrtca ali šole. Vlada RS in MIZŠ se na poizvedbo Zagovornika tudi po ponovni prošnji nista odzvala. Zagovornik zato na podlagi javno dostopnih podatkov ugotavlja, da je bil cilj ukrepa legitimen (zmanjšanje širjenja okužb), sredstva pa niso bila ustrezna in nujno potrebna.

Zagovornik ugotavlja, da je interventni ukrep odsotnosti z dela z nadomestilom plače v primerih nastopa višje sile, med drugim tudi v primeru zaprtja vrtcev ali šol, položaj staršev ali skrbnikov olajšal. Ukrep je negativne posledice blažil, vendar jih po oceni Zagovornika ni (v zadostni meri) ublažil, zaradi česar so bili starši ali skrbniki otrok (predvsem ženske) v slabšem položaju. Slabši položaj se je kazal v tem, da so morali starši ali skrbniki zaradi varstva in vzgoje otroka biti odsotni z dela, da je država za tiste zaposlene z otroki do 5. razreda osnovne šole uredila pravne podlage za nadomestilo dohodka, ki pa je znašal 80 odstotkov plače, zato so bili mnogi starši ali skrbniki tudi finančno prikrajšani. Tisti pa, ki so lahko delo opravljali od doma, so poleg dela prevzemali tudi drugo obsežno skrbstveno (neplačano) delo, kar v večji meri velja za matere. Iz opravljenih raziskav namreč izhaja, da so večino neplačanih del, kot so gospodinjska dela in skrb za otroke, prevzemale ženske.¹⁰⁶ Podatki kažejo, da je zaradi epidemije več žensk kot moških izgubilo zaposlitev, v poletnih mesecih, ko se je ponovno zaposlovalo, pa je bila velika večina na novo zaposlenih moških.¹⁰⁷

Glede na to, da se Vlada RS in MIZŠ na poizvedbe Zagovornika nista odzvala, Zagovornik ne razpolaga s podatki, ali je Vlada RS prešla na izobraževanje na daljavo na podlagi strokovnih priporočil in čigavih ter na podlagi česa je ta ukrep podaljševala. Zagovornik pa na podlagi podatkov, ki jih je pridobil od NIJZ, ocenjuje, da je ukrep izobraževanja na daljavo trajal predolgo. Zagovornik se pri tem v celoti opira na pojasnilo NIJZ. Mnenje epidemiološke stroke na NIJZ, ki je že od sredine novembra 2020 nespremenjeno, je, naj se vsaj predšolskim otrokom in prvim petim razredom čim prej omogoči šolanje v šoli pod določenimi pogoji.¹⁰⁸ Epidemiološka služba NIJZ je bila ob ponovnem pouku v VIZ pripravljena spremljati epidemiološko situacijo, vključno z vsemi novimi grožnjami (kot je bil npr. mutiran sev iz Velike Britanije). Na podlagi tega bi se po predlogi NIJZ v nadaljevanju šolanje postopoma omogočilo tudi ostalim učencem, če bi epidemiološke razmere in stanje v VIZ to dopuščali.

Prvi učenci so se v drugem valu epidemije šole vrnili šele 25. 1. 2021, in to zgolj učenci 1.-3. razreda nekaterih statističnih regij, torej več tednov za tem, ko je NIJZ ocenil, da bi bilo potrebno vsaj otrokom prvih petih razredov čim prej omogočiti šolanje v šoli pod določenimi pogoji. Od srednješolcev so se 25. 1. 2021 v šole vrnili zgolj dijaki zaključnih letnikov, dijaki v programih nižjega poklicnega izobraževanja in ostali dijaki pa so se v šole vrnili po modelu C 8. 3. 2021, to je po skoraj petih mesecih izobraževanja na daljavo. Običajen pouk jim je bil omogočen od 17. 5. 2021 dalje.

¹⁰⁶ <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/unpaid-care-and-housework>.

¹⁰⁷ <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>.

¹⁰⁸ <https://www.nijz.si/vzgojainizobrazevanje>.

Glede na to, da sta bila Vlada RS in MIZŠ seznanjena z mnenjem NIJZ, da popolno zaprtje šol v tako dolgem obdobju ni nujno, ter da je imelo MIZŠ na voljo različne možnosti oziroma modele izobraževanja, uporabilo pa je najskrajnejši model popolnega zaprtja VIZ v trajanju 5 mesecev, Zagovornik ocenjuje, da ukrep popolnega zaprtja VIZ ni bil nujen.

Z vidika načela **sorazmernosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je teža posledic izobraževanja na daljavo na otroke ter starše ali skrbnike (zlasti ženske) proporcionalen ukrep vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki so zaradi posega nastale. **Po presoji Zagovornika ocenjevani ukrep ni bil sorazmeren.**

ECDC je v svojem poročilu¹⁰⁹ poudaril, da ima zaprtje šol poleg zmanjšanja socialnih stikov in posledično ugodnega vpliva na zmanjšanje okužb velik negativni vpliv na fizično in duševno zdravje otrok, potek izobraževanja, neenakost otrok ter širši gospodarski vpliv na družbo.

UKC Ljubljana, Pediatrična klinika, Služba za otroško psihiatrijo (dr. Marija Anderluh, specialistka otroške in mladostniške psihiatrije, Vodja Službe za otroško psihiatrijo) je v zvezi z ukrepom izobraževanja na daljavo pojasnila, da po njeni strokovni oceni le to pri enem delu populacije otrok in mladostnikov pušča negativne posledice (ocenjujejo, da je takih, ki so imeli težave, okrog 30 odstotkov), del jih je to obdobje preživel brez večjih težav. Posledice so vidne tudi na zmanjšanju odpornosti nasploh pri delu otrok, pri katerih se je v tem času zaradi pomanjkanje osebnega stika z učiteljem, zaradi omejitve življenja samo na družinsko okolje - kadar je bilo to disfunkcionalno, razrahljanja vrstniške povezanosti in podpore – poslabšalo njihovo duševno zdravje. Hkrati so bili nekateri otroci izpostavljeni škodljivim dejavnikom v matični družini, kar je vodilo do poslabšanja njihove dobrobiti in duševnega zdravja. Posebej ogroženi so bili otroci z že prej prisotnimi čustvenimi, socialnimi in vedenjskimi težavami, socialno slabše vključeni otroci ter ostale že prej omenjene skupine otrok.

Specialistka otroške in mladostniške psihiatrije je v nadaljevanju pojasnila, da se soočajo s porastom duševnih težav med otroki in mladostniki. V času prvega zaprtja spomladi 2020 je bil viden celo prehodni upad otrok, ki so potrebovali pomoč. Do konca leta 2020 je pa število sprejemov srednješolskih otrok na Pediatrično kliniko po poskusih samomora naraslo za več kot 50 odstotkov glede na leto pred tem. Od januarja 2021 dalje opažajo strm porast otrok in mladostnikov, ki potrebujejo urgentno pomoč. V mesecu aprilu jo je potrebovalo že več kot 200 odstotkov več glede na najbolj obremenjene mesece v preteklosti in še število še narašča. V prvih štirih mesecih 2021 je število tistih, ki prvič iščejo pomoč zaradi motnje hranjenja, že preseгло celoletno število v letih 2018 ali 2019. Na pedopsihiatričnih oddelkih narašča število otrok in mladostnikov, ki urgentno potrebujejo hospitalizacijo, večinoma zaradi hudih depresivnih motenj s samomorilnostjo ali po samomorilnih poskusih, s hudimi stanji stopnjevanje tesnobe in življenje ogrožujočimi oblikami motenj hranjenja. Specialistka je še pojasnila, da na ugotavljajo že skoraj zadnjih 10 let, da starost ob pojavu hujših čustvenih motenj pada. Tudi po tretjem valu epidemije opažajo velik porast urgentnih napotitev pri otrocih po 12. letu. Strokovne službe so slabo dosegljive, kadar ne gre za življenje ogrožujoča stanja. Otroci so v takšnih primerih odvisni od odraslih, da poiščejo pomoč. Pomemben del vzpodbud, da so starši ali skrbniki poiskali strokovno pomoč za otroka, je pred epidemijo prišlo od učiteljev, v času oddaljenega izobraževanja pa je bilo stikov z učitelji pomembno manj.

Poročila o izkušnjah z izobraževanjem na daljavo so na globalni ravni pokazala, da nimajo vsi otroci enakih možnosti, opreme in dostopa do interneta, potrebnega za sodelovanje pri

¹⁰⁹ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-in-children-and-the-role-of-school-settings-in-transmission-first-update_1.pdf.

izvedbi pouka na daljavo.¹¹⁰ S tem, ko je država sprejela tako dolgotrajen ukrep izobraževanja na daljavo, je z njegovim trajanjem nehote zgolj še poglobila razlike med obema skupinama otrok. Številne negativne posledice izobraževanja na daljavo, ki so prizadele otroke in starše ali skrbnike (zlasti ženske) izhajajo iz zgoraj navedenih raziskav in jih Zagovornik na tem mestu podrobneje ne navaja, glede na to, da je ugotovil, da ukrep ni bil niti nujen niti ustrezen, po oceni Zagovornika pa tudi ne sorazmeren.

9. Sklepno

Zagovornik je posledično ocenil, da je ukrep popolnega ali delnega zaprtja šol v trajanju 47 tednov od marca 2020 do vključno junija 2021 (ko bi morale biti šole odprte 52 tednov) otroke postavil v slabši položaj na podlagi njihove starosti v primerjavi z drugimi primerljivimi skupinami prebivalstva, na področju dostopa do ustavne pravice do izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave RS. Še zlasti pa so znotraj te skupine ukrepi popolnega ali delnega zaprtja šol postavili v slabši položaj ranljive skupine otrok na podlagi njihovega premoženjskega stanja, invalidnosti, rase ali etičnega porekla, narodnosti, državljanstva, jezika, družbenega položaja in kraja bivanja. Poleg tega je ukrep nesorazmerno prizadel starše in skrbnike šolajočih otrok, zlasti ženske, ki so dejansko prevzele skrb za izvajanja šolanja na daljavo.

Zagovornik sklepno ocenjuje, da je bil presojan ukrep po učinku diskriminatoren ter da ni podana izjema od diskriminacije po ZVarD. Cilje ocenjevanega ukrepa je prepoznal kot legitimne, saj je država z njimi želela varovati in je dejansko varovala zdravje in življenje ljudi. Vendar sredstva za doseganje tega cilja – dolgotrajnega zaprtja šol – Zagovornik naknadno v tej oceni ni prepoznal kot primernega oziroma ustreznega, saj šole niso predstavljale pomembnega vira okužb med otroki in mladostniki, NIJZ pa je namesto zapiranja šol zaradi pomena šolanja predlagal zapiranje ostalih dejavnosti. Zagovornik sredstva dolgotrajnega, še zlasti popolnega zaprtja šol tudi ni prepoznal kot nujno potrebnega. Po mnenju NIJZ zaprtje šol v tako dolgem obdobju ni bilo nujno, Vlada in MIZŠ pa sta imela na voljo različne možnosti oziroma modele izobraževanja. Uporabila pa sta najskrajnejši model popolnega zaprtja VIZ, ki je prizadel veliko večino učencev in dijakov. Prav tako Zagovornik sredstva dolgotrajnega zaprtja šol ni prepoznal kot sorazmernega, saj teža posledic izobraževanja na daljavo na otroke ter starše ali skrbnike (zlasti ženske) ni bila sorazmerna glede na koristi tega ukrepa.

Ne glede na ugotovljeno diskriminacijo, ki je nastala s predpisi, pa upoštevajoč dejstvo, da ocenjevani predpisi ne veljajo več, Zagovornik ne bo vložil zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije po 38. členu ZVarD. V konkretni zadevi, v kateri je zaznal diskriminatornost predpisov, bo Zagovornik za MIZŠ pripravil ustrezno priporočilo.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje
diskriminacije in zagovorništvo

- zbirka dok. gradiva

¹¹⁰ <https://www.hrw.org/news/2021/05/17/pandemics-dire-global-impact-education>.