

Številka: U-I-445/20-22  
U-I-473/20-22  
Datum: 16. 9. 2021

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo mladoletnega A. B., C., ki ga zastopa zakoniti zastopnik Č. D., C., in mladoletnega E. F., C., ki ga zastopata zakonita zastopnika G. H. in I. J., oba C., na seji 16. septembra 2021

odločilo:

### 1. V neskladju z Ustavo

so bili:

- 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/20);
- 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20);
- 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 183/20 in 190/20) in
- Sklep o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20), kolikor se je uporabljal za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami.

### 2. Ugotovitev iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.

Obrazložitev

A.

### Povzetek navedb v pobudah

1. Pobudnika, ki obiskujeta osnovno šolo za otroke s posebnimi potrebami, sta vložila pobudo z dne 10. 11. 2020 (prva pobuda) in pobudo z dne 9. 12. 2020 (druga pobuda), s katerima izpodbijata v različnih časovnih obdobjih veljavno ureditev o začasni prepovedi zbiranja ljudi v šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami ter o začasnem izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela v teh institucijah na daljavo. Prvo pobudo sta vložila zoper 3. in 5. točko prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/20 – v nadaljevanju Odlok/152) v zvezi s sklepom Vlade št. 00717-49/2020/4 z dne 5. 11. 2020 o podaljšanju uporabe ukrepov in omejitev iz Odloka/152 (v nadaljevanju sklep Vlade z dne 5. 11. 2020) in zoper Sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, št. 603-33/2020/4 z dne 5. 11. 2020 o začasnem izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela v osnovnih in glasbenih šolah na daljavo (v nadaljevanju Sklep ministrice) v delu, v katerem se nanaša na organizacije za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Z drugo pobudo izpodbijata 3. in 5. točko prvega

odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20 – v nadaljevanju Odlok/181) in Sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20 – v nadaljevanju Sklep ministrice/181) v delu, ki se nanaša na organizacije za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami.

2. Vsebini obeh pobud sta v bistvenem enaki. Pobudnika navajata, da jima je zaradi zaprtja šol onemogočen dostop do vzgoje in izobraževanja po programih, v katere sta usmerjena, in do dodatne strokovne pomoči ter vseh drugih specialnih obravnav (fizioterapij, delovnih terapij, terapij v bazenu, logopedskih in psiholoških obravnav), ki so jima zagotovljene v šoli in ki jih nujno potrebujeta za svoj razvoj, ohranjanje že usvojenih veščin in spretnosti ter za preprečitev nazadovanja v razvoju. Odvzeti naj bi jima bili tudi socialni stiki. V drugi pobudi pobudnika posebej opisujeta vidne negativne posledice, ki jima nastajajo zaradi dolgotrajnega izpada zanju primerne oblike vzgojno-izobraževalnega dela in vsakršne oblike specialne terapije (popolna izguba notranje motivacije za vsakršno delo in igro, zahteva po nenehni starševski pozornosti, izguba samostojnosti, poslabšanje oziroma popolna izguba grafomotoričnih spretnosti, izrazite spremembe vedenja, avtoagresivno in agresivno vedenje drugega pobudnika). Zatrjujeta, da ni več le onemogočen njun razvojni napredek, temveč da razvojno celo nazadujeta in da bo zamujeno izredno težko nadoknadi. Pobudnika navajata, da izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo zanju pomeni popolno izvotlitev njunih pravic do varstva in izobraževanja ter usposabljanja za dejavno delo v družbi. Pojasnjujeta, da pri učenju potrebujeta specifično pomoč, individualiziran pristop, posebne strokovne metode dela z več prilagoditvami in ponazoritvami, ustrezne učne pripomočke in bistveno več prilagoditev kot drugi vrstniki. Navajata, da njuni starši nimajo niti ustreznih specialnih znanj niti učnih materialov in pripomočkov, potrebnih za prilagajanje učenja njunim specifičnim potrebam in primanjkljajem. Individualna obravnava, ki naj bi je bila pobudnika deležna v šoli, naj doma ne bi bila mogoča tudi zato, ker imata oba pobudnika vsak po enega zdravega osnovnošolskega sorojenca, ki pri šolskem delu prav tako potrebuje pomoč in nadzor staršev, ki morajo poleg tega skrbeti tudi za potrebna gospodinjska opravila. Nasprotujeta stališču Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ), da se v okviru izobraževanja na daljavo posveča posebna skrb ranljivim skupinam, in zatrjujeta, da so takšni argumenti vsebinsko povsem prazni.

3. Izpodbijana ureditev je po mnenju pobudnikov v neskladju z 2., 14., 52., 56. in 57. členom Ustave. Sklepoma ministrice za izobraževanje pobudnika poleg neskladja z navedenimi določbami Ustave očitata tudi neskladje s 104. členom Zakona o začnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20 – v nadaljevanju ZZUOOP). V neskladju z 2. členom Ustave naj bila izpodbijana ureditev zaradi neskladja s splošnim načelom sorazmernosti, ker naj bi prekomerno posegla v ustavne pravice pobudnikov. V zvezi z zatrjevanim neskladjem izpodbijane ureditve s 14. členom Ustave pobudnika izpostavljata, da nista deležna specialnih storitev (npr. specialne pedagoške obravnave, fizioterapevtske in logopedske obravnave, delovne terapije, psihološke obravnave), ki naj bi jih bili deležni otroci s posebnimi potrebami, ki so vključeni npr. v centre za usposabljanje, delo in varstvo, ki te obravnave izvajajo sami, in otroci, ki so jim te obravnave zagotovljene v zdravstvenih domovih. V zvezi z zatrjevanim neskladjem izpodbijane ureditve s 52., 56. in 57. členom Ustave pobudnika menita, da ukrep zaprtja šol za otroke s posebnimi potrebami ni niti nujen niti sorazmeren v ožjem smislu. Z vidika nujnosti se pobudnika sklicujeta na strokovne ugotovitve, iz katerih naj bi izhajalo, da je delež otrok med vsemi okuženimi zelo majhen, da otroci zbolevajo redkeje kot odrasli, da imajo praviloma blažje simptome bolezni in da so le izjemoma prenašalci bolezni. S tega vidika naj bi se zastavljalo tudi vprašanje primernosti izpodbijanih ukrepov. Zaprtje šol naj ne bi bilo nujno tudi zato, ker je odstotek vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami v primerjavi z vsemi osnovnimi šolami zelo majhen in je tudi odstotek otrok, ki se šolajo v teh zavodih, v primerjavi z vsemi šolajočimi se otroki zelo majhen. Tudi v oddelkih

naj bi bilo zelo majhno število otrok. Enake cilje kot z izpodbijanimi ukrepi naj bi bilo po mnenju pobudnikov mogoče doseči že z bistveno blažjimi ukrepi (npr. ohranjanje razdalje, nošenje mask, higiena rok in kašljanja, razkuževanje prostorov). S stališča nujnosti ukrepov pobudnika v prvi pobudi opozarjata tudi na to, da je Vlada 5. 11. 2020 podaljšala ukrep začasne prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja in hkrati sprostila nekatere storitvene dejavnosti (prodajalne, ki v pretežni meri prodajajo tehnično blago, specializirane otroške trgovine, specializirane prodajalne za prodajo motornih vozil in koles, prodajalne, ki v pretežni meri prodajajo pohoštvo, storitve pedikure ter storitve na področju fotografske dejavnosti, fotokopirnice, urarstvo in zlatarstvo), v drugi pobudi pa se sklicujeta na načrt sproščanja ukrepov iz decembra 2020, iz katerega naj bi izhajalo, da je Vlada pri tehtanju, katera področja življenja so tako nujna, da je treba zagotoviti njihovo čimprejše delovanje, pred otroki s posebnimi potrebami (in drugimi otroki) dala prednost frizerstvu, manikiri in pedikuri, muzejem, knjižnicam in galerijam. To naj bi kazalo na to, da je Vlada pri tehtanju med zahtevami zdravstva na eni strani in stiskami podjetnikov na drugi strani tehnicu prevesila v korist gospodarstva, tega pa ni storila pri tehtanju med zahtevami zdravstva in koristmi otrok s posebnimi potrebami, pri čemer bi morala biti vrnitev otrok v šole, zlasti otrok s posebnimi potrebami, po mnenju pobudnikov najvišja državna prioriteta. V drugi pobudi pobudnika opozarjata tudi na to, da iz kratkega povzetka mnenja Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo COVID-19 glede vračanja otrok s posebnimi potrebami v šole in vzgojno-izobraževalne zavode, ki ga je na svoji spletni strani povzelo MIZŠ, izhaja, da se je celo strokovna skupina zavzemala za odprtje šol za otroke s posebnimi potrebami. Pobudnika menita, da je zaprtje šol za otroke s posebnimi potrebami očitno nesorazmerno s pričakovanimi koristmi glede širjenja epidemije. V zvezi s tem se sklicujeta na zgoraj navedene škodljive posledice, ki naj bi jima nastajale zaradi zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij, in opozarjata na majhne koristi, ki naj bi jih zaprtje šol in vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami pomenilo za ustavitev epidemije. V drugi pobudi pobudnika v zvezi s tem navajata tudi, da starši vse od prvega dne šole (1. 9. 2020) niso imeli vstopa v šolske prostore in so lahko otroke oddajali in prevzemali le v okviru točno določenega časovnega okna in na točno določenem mestu za posamezni razred. Opozarjata tudi na to, da se dopušča zbiranje zaposlenih v vzgojno-izobraževalnih zavodih.

### **Povzetek odgovorov Vlade in MIZŠ**

4. Pobudi sta bili poslani v odgovor Vladi in ministrici, pristojni za izobraževanje. Nanju sta odgovorila Vlada in MIZŠ. Odgovori glede prve in druge pobude so v bistvenem enaki. Vlada in MIZŠ menita, da sta pobudi neutemeljeni. Navajata, da je začasna prepoved zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih nujen in učinkovit ukrep za obvladovanje epidemije in za zaščito javnega zdravja. Ob tehtanju med tveganjem, ki bi ga za varstvo javnega zdravja pomenilo odprtje šol, in pravico do izobraževanja v šolskih prostorih je treba, upoštevaje stanje epidemije, po njunem mnenju začasno prepovedati zbiranje ljudi v šolah in postaviti pravico do zdravja na prvo mesto. Zdravstveni sistem v Sloveniji naj bi bil na robu preživetja, po številu smrti pa naj bi bila Slovenija med vodilnimi v Evropi. Vlada in MIZŠ navajata, da so v šolah tudi zaposleni, da tja prihajajo starši ter da učenci in dijaki uporabljajo javni prevoz, kar so vse okoliščine, ki izrazito negativno vplivajo na širjenje epidemije. Vlada v odgovoru na drugo pobudo navaja tudi, da je pred odločitvijo o ukrepih iz Odloka/181 preučila Poročilo strokovne skupine pri Ministrstvu za zdravje in mnenje pediatrične stroke. Upoštevala je tudi argumente strokovne javnosti. Vse te dokumente prilaga k odgovoru. Zaradi učinkovite in hitre vzpostavitve šolanja na daljavo ukrep zaprtja šol po mnenju Vlade in MIZŠ ni prekomerno posegel v pravico otrok do izobraževanja. Vlada in MIZŠ navajata, da je prehod na izobraževanje na daljavo gotovo povezan z določenimi težavami in skrbmi, s katerimi se soočajo tudi pobudnika in njihovi družini, ki pa niso nesorazmerne z nevarnostjo širjenja COVID-19. Izobraževanje na daljavo naj ne bi pomenilo izključitve določenega dela otrok iz vzgojno-izobraževalnega procesa. Učitelji in svetovalni delavci naj bi posebno skrb namenjali prav ranljivejšim skupinam otrok, v katere sodijo tudi otroci s posebnimi potrebami.

Vlada in MIZŠ v zvezi s tem pojasnujeta, da je bilo šolam, ki izvajajo prilagojeni izobraževalni program z nižjim izobrazbenim standardom in posebni program za otroke z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju ter prilagojene programe z enakovrednim izobraževalnim standardom, dano navodilo, naj izvajajo vzgojno-izobraževalno delo v okviru možnosti, ki so dodatno pogojene z zdravstvenim stanjem posameznih učencev. Navajata, da je MIZŠ šole pozvalo, naj za učence s posebnimi potrebami pripravljajo prilagojena učna gradiva, naj navodila zanje individualizirajo in jih prilagodijo učenčevemu primanjkljaju, pri čemer naj smiselno upoštevajo učenčev individualizirani program. Dodajata, da so šole dobile tudi okrožnico, naj se čim bolj povežejo s starši teh otrok in jih pozovejo, naj šolo sproti seznanjajo z otrokovimi potrebami in težavami ter morebitnimi stiskami, ter staršem pomagajo poiskati optimalno rešitev. MIZŠ in Vlada navajata tudi, da se v pomoč otrokom pri šolanju na daljavo vključujejo tudi drugi strokovni ali celo zdravstveni delavci. Vlada meni, da lahko nepopravljive posledice za otroke s posebnimi potrebami povzroči okužba z virusom in ne začasno izobraževanje na daljavo. Opozarja tudi na to, da dosledno spoštovanje ukrepov za preprečevanje širjenja virusa med odraslimi prenosa ni omejilo, verjetnost, da se bodo vseh strogih ukrepov lahko držali otroci s posebnimi potrebami, pa je še toliko manjša. Vlada meni, da lahko pravico do izobraževanja državljanji varno uresničujejo z izobraževanjem na daljavo.

### **Izjava pobudnikov o odgovorih Vlade in MIZŠ**

5. Pobudnika sta na odgovora Vlade in MIZŠ v zvezi z njuno drugo pobudo odgovorila. V odgovoru najprej podrobneje opisujeta, v kako težkih razmerah sta se znašli njihovi družini zaradi zaprtja šol. Opozarjata, da Vlada in MIZŠ zgolj pavšalno vztrajata, da bi odprtje šol za otroke s posebnimi potrebami pomenilo škodo za javno zdravje in zdravje posameznika, ne da bi se pri tem opredelila do navedb o relativno majhnem številu šolajočih se otrok s posebnimi potrebami in do neizvajanja za otroke s posebnimi potrebami nujnega terapevtskega dela, čemur pritrjujejo tudi stroka in celo ravnatelj. V nadaljevanju se pobudnika osredotočata na odgovor ravnateljev, iz katerega naj bi izhajalo, da ti niso naklonjeni odpiranju vzgojno-izobraževalnih institucij za otroke, in navajata, da ne verjameta, da gre za skupno mnenje vseh ravnateljev; vzorec izprašanih ravnateljev naj ne bi bil reprezentativen. Poudarjata, da morebitne kadrovske težave, za rešitev katerih je bilo ob že vnaprejšnjem pričakovanju epidemije dovolj časa, ne morejo biti razlog za zaprtje šol. V zvezi s tem dodajata, da šol glede na trenutno epidemiološko sliko ni treba takoj odpreti za vse aktivnosti (npr. krožki, jutranje varstvo in podaljšano bivanje), saj bi bili otroci tudi brez tega v veliko boljšem položaju, kot so, če se ne izvaja nič. Glede morebitnih težav v zvezi z organiziranjem prevoza sta pobudnika prepričana, da bi bil vsaj del staršev pripravljen otroke voziti v šolo. Menita tudi, da ovire za odprtje šol ne bi smelo pomeniti to, da bodo zaradi zdravstvenih omejitev nekateri otroci morda ostali doma. Navajata, da je v času sezonskih okužb določen odstotek otrok tudi pred epidemijo ostajal doma, pa šole zato niso bile zaprte. Dejstvo, da je pri določenem odstotku učencev večja možnost za tvegan potek bolezni, naj ne bi moglo povzročiti zaprtja šol za vse. Pobudnika opozarjata tudi na to, da v mnenju pediatra ni podatka o številu otrok s težjim potekom bolezni. V zaključku poudarjata, da bodo otroci s posebnimi potrebami morebitno okužbo s COVID-19 v veliki večini preboleli brez zapletov, zaprtje šol in neizvajanje strokovnih obravnav pa lahko pomeni nepopravljivo škodo za kakovost celotnega nadaljnjega življenja teh otrok. Izpostavljata, da je vsekakor nujno vsaj takojšnje odprtje šol za izvajanje specialnih obravnav in terapij. Opozarjata tudi, da se odpirajo številne dejavnosti.

### **Dosedanji potek postopka**

6. Z delno odločbo in sklepom št. U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 179/20) je Ustavno sodišče sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/152 (3. točka izreka). Ugotovilo je, da so ukrepi iz tega odloka, ker niso bili veljavno podaljšani, prenehali veljati, in štelo, da so zaradi

precedenčnosti vprašanj, ki jih odpirata pobudi, izpolnjeni pogoji za presojo ne več veljavnega predpisa (15. do 17. točka obrazložitve). Glede sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 in Sklepa ministrice je Ustavno sodišče odločilo, da zaradi neobjave v Uradnem listu Republike Slovenije nista začela veljati (1. in 4. točka izreka ter 14. in 21. točka obrazložitve). Enako odločitev je sprejelo tudi glede kasneje sprejetih sklepov Vlade št. 00717-49/2020/6 z dne 12. 11. 2020 in št. 18100-24/2020/4 z dne 26. 11. 2020 (1. in 2. točka izreka in 14. točka izreka delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20), v zvezi s katerima je na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) samo začelo postopek za oceno njune ustavnosti. S sklepom št. U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 195/20) je Ustavno sodišče sprejelo tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/181 in pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakonitosti Sklepa ministrice/181, kolikor se je uporabljal za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami (1. in 3. točka izreka). Hkrati je na podlagi 30. člena ZUstS začelo postopek za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 183/20 in 190/20 – v nadaljevanju Odlok/183) (2. točka izreka). Izvrševanje Odloka/183 v tem delu je zadržalo (4. točka izreka).

B. – I.

### **Uvodni poudarki**

7. Pobudnika v tej zadevi sta otroke s posebnimi potrebami.<sup>1</sup> V času vložitve pobude sta bila stara 6 in 9 let. Prvi pobudnik je bil kot otrok z lažjo duševno motnjo usmerjen v prilagojeni program devetletne osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom, drugi pobudnik pa je bil kot otrok z zmerno duševno motnjo usmerjen v posebni program vzgoje in izobraževanja.<sup>2</sup> Zaradi začasne prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah kot posledice epidemije nalezljive bolezni COVID-19 pobudnika določen del šolskega leta 2020/21 nista mogla obiskovati osnovne šole, v kateri se izobražujeta oziroma usposabljata, in sicer osnovne šole za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi vzgojno-izobraževalnimi potrebami.<sup>3</sup> Njunjo izobraževanje oziroma usposabljanje je v tem obdobju potekalo na daljavo.

8. Pobudnika izpodbijata ureditev, s katero je bilo z namenom obvladovanja epidemije COVID-19 začasno prepovedano (tudi) zbiranje ljudi v šolah oziroma zavodih za otroke s posebnimi potrebami in odrejeno, da se vzgojno-izobraževalno delo v teh organizacijah izvaja na daljavo. Gre sicer za dva različna ukrepa, pri čemer pa je bil drugi ukrep (odreditev izobraževanja na daljavo) zgolj posledica sprejetja prvega ukrepa (začasna prepoved zbiranja v vzgojno-izobraževalnih institucijah). Zato ju bo Ustavno sodišče v nadaljevanju obravnavalo kot celoto oziroma kot dva povezana ukrepa.

9. Začasna prepoved zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja, vključno s šolami s prilagojenim programom in zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami (v nadaljevanju šole in vzgojno-izobraževalni zavodi za otroke s posebnimi potrebami), ter odreditev izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v teh institucijah na daljavo sta veljali že v obdobju epidemije nalezljive bolezni COVID-19 spomladi 2020 (prvi val epidemije COVID-19 na območju Republike Slovenije).<sup>4</sup> Ponovno je bila takšna ureditev uveljavljena po vnovični razglasitvi epidemije te bolezni na območju Republike Slovenije v oktobru 2020 (v nadaljevanju jesensko-zimski val epidemije COVID-19).<sup>5</sup> Sporna v tej zadevi sta (le) zapiranje šol in vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami in odreditev izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v teh organizacijah na daljavo v obdobju jesensko-zimskega vala epidemije COVID-19.

10. V obdobju jesensko-zimskega vala epidemije COVID-19 je bila začasna prepoved zbiranja ljudi v šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami urejena z več odloki. Najprej je bila določena s 3. in 5. točko prvega odstavka 1. člena Odloka/152, ki se je začel uporabljati 26. 10. 2020.<sup>6</sup> Ta odlok je, kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v delni odločbi in sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-445/20, zaradi formalnih pomanjkljivosti sklepov o podaljšanju ukrepov iz tega odloka formalno prenehal veljati že po prvih sedmih dneh od začetka njegove uporabe (15. točka obrazložitve), dejansko pa so bili šole in vzgojno-izobraževalni zavodi za otroke s posebnimi potrebami na njegovi podlagi zaprti vse do 6. 12. 2020, ko je začel veljati Odlok/181. S 3. in 5. točko prvega odstavka 1. člena Odloka/181 je bila začasna prepoved zbiranja ljudi v šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami določena ponovno. Ta odlok je veljal v obdobju od 6. do 11. 12. 2020,<sup>7</sup> nato pa je bila začasna prepoved zbiranja ljudi v šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami določena še s 3. in 5. točko prvega odstavka 1. člena Odloka/183, ki je veljal od 12. 12. 2020 do 4. 1. 2021. Od 5. 1. 2021 dalje prepoved zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami ni več veljala.<sup>8</sup>

11. Izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo v jesensko-zimskem obdobju epidemije COVID-19 je bilo za pobudnika odrejeno z dvema sklepoma ministrice za izobraževanje, in sicer s Sklepom ministrice z dne 5. 11. 2020 in Sklepom ministrice/181.<sup>9</sup> Na podlagi Sklepa ministrice, ki formalnopravno ni nikoli začel veljati,<sup>10</sup> je vzgojno-izobraževalno delo za pobudnika na daljavo dejansko potekalo od 9. 11. vse do 6. 12. 2020,<sup>11</sup> na podlagi Sklepa ministrice/181 pa v preostalem obdobju začasne prepovedi zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami, razen v obdobju novoletnih počitnic.

12. O pobudi za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa ministrice je Ustavno sodišče, kot že navedeno, že odločilo. Glede na to so predmet presoje v tej zadevi 3. in 5. točka prvega odstavka Odloka/152, 3. in 5. točka prvega odstavka Odloka/181, 3. in 5. točka prvega odstavka Odloka/183 ter Sklep ministrice/181 o posledičnem izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo, kolikor se je uporabljal za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami. Ker je Odlok/152, kot navedeno, formalno veljal le kratek čas po njegovi izdaji, bi se lahko zastavilo vprašanje, ali naj Ustavno sodišče presojo ustavnosti izpodbijanih določb tega odloka omeji le na to obdobje. Ker pa je Ustavno sodišče delno odločbo in sklep št. U-I-445/20, s katerima je ugotovilo, da je Odlok/152 formalno prenehal veljati, izdalo 3. 12. 2020 in ker so bili šole in zavodi za otroke s posebnimi potrebami na podlagi Odloka/152 dejansko zaprti do 6. 12. 2020, še po izdaji delne odločbe in sklepa Ustavnega sodišča, ko je začel veljati Odlok/181, ki je na novo določil začasno prepoved zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami, pa je treba šteti, da je Odlok/152 dejansko učinkoval ves ta čas. To pa pomeni, da mora Ustavno sodišče ob presoji njegove ustavnosti upoštevati celotno obdobje njegovega učinkovanja.

13. S 3. točko prvega odstavka 1. člena navedenih odlokov je bilo začasno prepovedano zbiranje ljudi v osnovnih šolah s prilagojenim programom, s 5. točko prvega odstavka 1. člena navedenih odlokov pa zbiranje ljudi v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, razen v tistih, ki so ustanovljeni za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami. S točko I) Sklepa ministrice/181 je bilo določeno, da se zaradi omilitve in odprave posledic COVID-19 vzgojno-izobraževalno delo v vzgojno-izobraževalnih zavodih začasno izvaja na daljavo. V prvi pobudi sta pobudnika izrazila dvom o tem, ali se Odlok/152 nanaša na drugega pobudnika, ki obiskuje posebni program osnovnošolskega izobraževanja, in ali se nanju sploh nanaša Sklep ministrice/181, ki zgolj na splošno omenja osnovne šole. Ustavno sodišče je v delni odločbi in sklepu št. U-I-445/20 zavzelo stališče, da se izpodbijani določbi Odloka/152 in Sklep ministrice/181 nanašajo na oba pobudnika (10. in 19. točka obrazložitve). Enako velja tudi glede izpodbijanih določb Odloka/181 in Odloka/183 ter Sklepa ministrice/181.

14. Ustavno sodišče uvodoma še pojasnjuje, da je v zvezi s 5. točko prvega odstavka 1. člena Odloka/183 že zavzelo stališče, da pobudnika sicer ne izkazujeta pravnega interesa za njeno presojo v delu, v katerem se nanaša na druge vzgojno-izobraževalne institucije za otroke s posebnimi potrebami, kot jo obiskujeta pobudnika, da pa bo, upošteva je medsebojno povezanost problematike zaprtja vseh zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, na katere se nanaša 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka/183, na podlagi 30. člena ZUstS ustavnost te določbe presodilo v njenem celotnem obsegu (glej 11. točko obrazložitve sklepa št. U-I-473/20). Enako velja tudi glede 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/152 in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/181.

#### **Glede pravovarstvene potrebe za nadaljevanje postopka kljub prenehanju veljavnosti odlokov in Sklepa ministrice/181**

15. Izpodbijane določbe odlokov o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter Sklep ministrice/181 ne veljajo več. Točki 3 in 5 prvega odstavka 1. člena Odloka/152 ter 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka/181 so prenehale veljati že pred odločitvijo Ustavnega sodišča o sprejemu pobud v tem delu,<sup>12</sup> 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka/183 ter Sklep ministrice/181 pa so prenehali veljati po sprejetju odločitve Ustavnega sodišča, da sprejme pobudo za oceno ustavnosti Sklepa ministrice/181 in začne postopek za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183.<sup>13</sup>

16. V primeru neveljavnega predpisa Ustavno sodišče v skladu z drugim odstavkom 47. člena ZUstS odloči o njegovi skladnosti z Ustavo, če so izkazani pogoji iz prvega odstavka 47. člena ZUstS, tj. če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti. Gre za procesno oviro, ki omejuje Ustavno sodišče v možnosti presoje neveljavnih predpisov. Vendar pa je Ustavno sodišče že v 43. točki obrazložitve odločbe št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20) sprejelo stališče, ki ga je ponovilo tudi v kasnejših odločitvah, najprej v 27. točki obrazložitve odločbe št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20), da lahko v primeru presoje predpisov, ki se sprejemajo periodično in za časovno omejeno dobo, posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. To bo takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebno pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanih sistemске narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.

17. Stališče, da so zgoraj navedeni pogoji za izjemno presojo ne več veljavnega predpisa izpolnjeni glede 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/152 ter glede 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/181, je Ustavno sodišče zavzelo že v delni odločbi in sklepu št. U-I-445/20 (15. do 17. točka obrazložitve) ter v sklepu št. U-I-473/20 (10. točka obrazložitve). Enako odločitev pa je treba sprejeti tudi glede 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183 ter Sklepa ministrice/181, kolikor se je uporabljal za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami. Glede na to, da virus SARS-CoV-2 niti v Republiki Sloveniji niti drugod po svetu še ni v celoti obvladan, je razumno pričakovati, da bi se ukrep začasne prepovedi zbiranja ljudi v osnovnih šolah oziroma v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ter ukrep odreditve vzgojno-izobraževalnega dela v teh institucijah na daljavo, ki jih določata omenjena predpisa, še kdaj ponovila. Časovna omejenost ukrepa o zaprtju teh institucij in posledičnega ukrepa o odreditvi izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo, ki je nujna posledica tega, da se s tema ukrepoma zaradi epidemije v človekove pravice posega le začasno, bi lahko povzročila, da Ustavno sodišče nikoli ne bi moglo opraviti vsebinske presoje ustavnosti takšnih ukrepov. Glede na to, da lahko izpodbijana ureditev pomeni omejitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin tako ranljive skupine oseb, kot so otroci s posebnimi

potrebami, in sicer zlasti omejitev pravice otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja (drugi odstavek 52. člena Ustave), pa pomeni odločitev o ustavnosti teh ukrepov tudi odločitev o posebej pomembnem precedenčnem ustavnopravnem vprašanju. Zato je podan posebej izražen javni interes, da Ustavno sodišče vsebinsko presodi tudi ne več veljavne 3. in 5. točko prvega odstavka 1. člena Odloka/183 ter Sklep ministrice/181, kolikor se je uporabljal za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami.

B. – II.

### **Zgornja premisa za presojo**

18. Pobudnika zatrjujeta neskladje izpodbijane ureditve z 2., 14., 52., 56. in 57. členom Ustave. Z izpodbijano ureditvijo je bilo začasno prepovedano zbiranje v osnovnih šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami ter odrejeno, da te institucije začasno izvajajo vzgojno-izobraževalno delo na daljavo. Kot takšna se ta ureditev primarno dotika področja vzgoje in izobraževanja. Zato so še posebej bistveni očitki pobudnikov, ki se nanašajo na kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s tega področja. Ustava pravico do izobrazbe in šolanja na splošno ureja že v 57. členu. Drugi odstavek 52. člena Ustave pa pomeni specialno določbo v razmerju do 57. člena Ustave in pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja ureja še posebej. Zato je Ustavno sodišče presojo osredotočilo na preizkus skladnosti izpodbijane ureditve s to določbo Ustave.

#### *O vsebini pravice iz drugega odstavka 52. člena Ustave*

19. Po drugem odstavku 52. člena Ustave imajo otroci z motnjami v telesnem in duševnem razvoju (v nadaljevanju otroci s posebnimi potrebami) pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno delo v družbi. Vsebina te človekove pravice z Ustavo ni podrobno določena. Njena narava zahteva, da zakon določi način njenega uresničevanja (drugi odstavek 15. člena Ustave).<sup>14</sup> Zakonodajalec (oziroma v obravnavani zadevi Vlada in ministrica za izobraževanje, ki ju je zakonodajalec pooblastil za sprejemanje ukrepov, s katerimi se omejuje ta pravica) pri tem ni povsem neomejen. Upoštevati mora ustavno zagotovljeno jedro, ki ga ima ta človekova pravica.<sup>15</sup> Pri tem mora izhajati iz posebnega namena te pravice. Namen posebne določbe drugega odstavka 52. člena Ustave je v spoznanju, da otroci s posebnimi potrebami dejansko težje dostopajo do dobrin, ugodnosti in tudi pravic, ki so sicer formalnopravno enako priznane vsem. Ker so otroci s posebnimi potrebami osebe v manj ugodnem položaju, mora država z aktivnimi ukrepi nevtralizirati ovire, ki jim otežujejo ali celo onemogočajo enakopraven dostop do javnih dobrin in storitev oziroma enakopravno uresničevanje njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s pravico do izobraževanja in usposabljanja.<sup>16</sup> Otrokom s posebnimi potrebami mora biti (tudi) na tem področju zagotovljeno posebno varstvo.

20. Pri opredeljevanju ustavnopravnega pomena drugega odstavka 52. člena Ustave je treba izhajati tudi iz mednarodnih instrumentov, ki urejajo to pravico.<sup>17</sup> Iz njih izhaja, da so otroci s posebnimi potrebami na področju izobraževanja varovani dvakrat, in sicer kot otroci in še posebej kot invalidi. Konvencija o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, MP, št. 15/90; Akt o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, in MP, št. 9/92 – v nadaljevanju KOP) ureja pravico do izobraževanja v 28. členu. Ta člen med drugim določa, da države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobrazbe in z namenom, da bi bila ta pravica sčasoma dosežena na podlagi enakih možnosti, še posebej zagotavljajo (tudi) obvezno in vsem brezplačno dostopno osnovno šolanje. Ta določba KOP se sicer izrecno ne nanaša na otroke s posebnimi potrebami, vendar pa 2. člen KOP določa, da pravice, določene s to konvencijo, države pogodbenice zagotavljajo vsakemu otroku, ki



sodi pod njihovo pravno pristojnost, brez kakršnegakoli razlikovanja, med drugim tudi ne glede na invalidnost. Položaj otrok s posebnimi potrebami na področju izobraževanja je še posebej urejen v 23. členu KOP. Po tej določbi države pogodbenice otrokom s posebnimi potrebami priznavajo pravico do posebne skrbi in skladno s svojimi zmožnostmi zagotavljajo, da so ti otroci in tisti, ki skrbijo zanje, deležni pomoči. Ta pomoč naj bo, kadarkoli je to mogoče, brezplačna in naj otroku s posebnimi potrebami zagotavlja tudi, da ima učinkovit dostop do nje in da je deležen izobraževanja ter usposabljanja na način, ki pospešuje njegovo kar največjo možno vključitev v družbo in njegov osebnostni razvoj (2. in 3. točka). Pri tem morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne ali zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, glavno vodilo otrokove koristi (prvi odstavek 3. člena KOP).

21. Pravico do izobraževanja ureja tudi Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov (Uradni list RS, št. 37/08, in MP, št. 10/08 – v nadaljevanju MKPI), in sicer v 24. členu. Z vključitvijo te določbe v MKPI je posebej poudarjeno, da pravica do izobraževanja pripada tudi invalidom oziroma otrokom s posebnimi potrebami. Države podpisnice MKPI morajo zagotavljati, da invalidi zaradi invalidnosti niso izključeni iz splošnega izobraževalnega sistema ter da imajo enako kot drugi dostop do vključujočega, kakovostnega, brezplačnega osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja (a in b točka drugega odstavka). Invalidom morajo države podpisnice zagotoviti tudi ustrezne prilagoditve v sistemu izobraževanja (c točka drugega odstavka) in jim nuditi potrebno pomoč v splošnem izobraževalnem sistemu ter jim zagotoviti možnost učinkovitega izobraževanja (d in e točka drugega odstavka). Kot splošno določbo, pomembno za otroke s posebnimi potrebami, je treba upoštevati tudi 7. člen MKPI, po katerem sprejmejo države pogodbenice vse potrebne ukrepe, s katerimi invalidnim otrokom zagotovijo, da enako kot drugi otroci uživajo vse človekove pravice in temeljne svoboščine, pri čemer mora biti pri vseh dejavnostih v zvezi z invalidnimi otroki poglobljena skrb otrokova korist.

22. Mednarodni instrument, ki zavezuje Republiko Slovenijo in posebej omenja pravico invalidov do izobraževanja, je tudi Evropska socialna listina – spremenjena (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL). Ta v 15. členu ureja pravico invalidnih oseb do samostojnosti, vključevanja v družbo in sodelovanja v življenju skupnosti. Pri tem med drugim določa, da se pogodbenice zavezujejo, da ukrenejo vse potrebno, da invalidnim osebam zagotovijo izobraževanje (1. točka prvega odstavka 15. člena MESL).

23. V aktualnih razmerah epidemije COVID-19 v Republiki Sloveniji, ki lahko zaradi sprejetja različnih ukrepov, s katerimi se želi zavezati epidemija, ogrožajoče vplivajo tudi na pravico do izobraževanja, kaže izpostaviti tudi 11. člen MKPI. Po tej določbi morajo države pogodbenice v skladu z obveznostmi po mednarodnem pravu, tudi po mednarodnem humanitarnem pravu in mednarodnem pravu o človekovih pravicah, sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev varstva in varnosti invalidov tudi v nevarnih razmerah (*situations of risk*). Kot nevarne razmere so v tej določbi navedene situacije oboroženih spopadov (*armed conflicts*), humanitarnih kriz (*humanitarian emergencies*) in naravnih nesreč (*natural disasters*), pri čemer pa so te situacije navedene le primeroma.<sup>18</sup> Pri tem se kot ena od temeljnih pravic otrok, ki je pogosto ogrožena v takšnih razmerah, omenja pravica do izobraževanja.<sup>19</sup> Tudi Odbor OZN za otrokove pravice (*Committee on the Rights of the Child*) je sprejel stališče, da mora biti osnovnošolsko izobraževanje učinkovito zagotovljeno tudi v kriznih razmerah (*emergency situations*), pri čemer mora biti vključujoče tudi za otroke iz marginaliziranih skupin, med katere sodijo tudi otroci invalidi.<sup>20</sup> Na to, da je treba v takšnih primerih posebno pozornost nameniti temu, da je izobraževanje zagotovljeno tudi otrokom invalidom, enako kot drugim, izhaja tudi iz splošnega komentarja Odbora OZN za pravice invalidov (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities*).<sup>21</sup> Ustavno sodišče se na tem mestu ne opredeljuje do vprašanja, ali je v okvir 11. člena MKPI mogoče uvrstiti tudi situacijo epidemije COVID-19, ugotavlja pa, da iz te določbe izhaja, da si je tudi v zelo težkih in

neobičajnih razmerah treba prizadevati za uresničevanje pravice otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja.

24. Drugi odstavek 52. člena Ustave torej otrokom s posebnimi potrebami na področju izobraževanja zagotavlja posebno varstvo. Država mora zagotoviti, da se tudi tem otrokom omogoči učinkovit dostop do vzgoje in izobraževanja ter usposabljanja. Kolikor je to potrebno, mora država v ta namen sprejeti tudi določene pozitivne ukrepe. Navedeno pomeni, da mora država pri urejanju vprašanj, ki lahko ogrozijo oziroma prizadenejo pravice otrok s posebnimi potrebami na tem področju, ravnati še posebej skrbno in iskati rešitve, ki naj posebno varstvo teh otrok zagotovijo v največji mogoči meri.<sup>22</sup> Upošteva pomembnost izobraževanja in usposabljanja za razvoj otrok s posebnimi potrebami, mora navedeno veljati tudi v času kriznih razmer v družbi, med katere je mogoče uvrstiti tudi obdobje epidemije nalezljive bolezni COVID-19 v Republiki Sloveniji. Iz drugega odstavka 52. člena Ustave tako izhaja zahteva, da mora država tudi v takšnih razmerah, ki terjajo sprejemanje številnih ukrepov, s katerimi se želi zajeziti epidemija, nameniti posebno skrb temu, da pravica otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja ni nesorazmerno prizadeta.

25. Ustavno sodišče v zvezi z vsebino pravice iz drugega odstavka 52. člena Ustave še pojasnjuje, da v njen okvir ne sodi le zagotavljanje izobraževanja otrok s posebnimi potrebami v najožjem pomenu te besede, to je v smislu pridobivanja klasičnih znanj, določenih s šolskimi programi. Na to kaže že samo besedilo te določbe, iz katerega izhaja, da ta določba zagotavlja tudi pravico do usposabljanja in da se torej nanaša na več kot na golo izobraževanje.<sup>23</sup> Kot del pravice iz drugega odstavka 52. člena Ustave je zato treba šteti tudi pravico otrok s posebnimi potrebami do zagotavljanja različnih komplementarnih dejavnosti k osnovnemu izobraževanju, ki jih po presoji strokovnjakov ti otroci nujno potrebujejo, da se doseže njihov največji možni razvoj oziroma da ti otroci ohranijo že usvojene veščine in spretnosti. Gre za različne oblike terapij oziroma specialnih obravnav, kot so npr. fizioterapije, delovne terapije, logopedске in psihološke obravnave, ki so lahko za te otroke celo pomembnejše od golega učnega procesa. Poleg tega pa je treba v okviru določbe drugega odstavka 52. člena Ustave uvrstiti tudi pravico otrok s posebnimi potrebami do socialnega in čustvenega učenja, v smislu razvijanja njihovih socialnih spretnosti oziroma učenja učinkovitega spoprijemanja z medvrstniškimi situacijami, kar se doseže z zagotavljanjem socialnih stikov teh otrok z drugimi osebam in predvsem z njihovimi vrstniki. Tudi na ta način se namreč zagotavlja njihov polni razvoj kot smisel pravice do izobraževanja in usposabljanja otrok s posebnimi potrebami.

#### O posegu v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave

26. V tej zadevi sta izpodbijana ukrep začasne prepovedi zbiranja ljudi v šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami in posledični ukrep začasnega izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela s temi otroki na daljavo. Ukrep prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah sam po sebi, brez odreditve izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo, pomeni očiten poseg v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave. Vzgojno-izobraževalno delo z otroki s posebnimi potrebami se namreč v takšnem primeru sploh ne izvaja. Za takšen primer je šlo v obdobju od 2. do 8. 11. 2020, ko je ministrica za izobraževanje s sklepom št. 603-33/2020/2 z dne 30. 10. 2020 zaradi poslabšanja epidemiološke situacije in preprečevanja prenosa okužb s SARS-CoV-2 za osnovnošolce nepričakovano podaljšala jesenske počitnice.

27. Glede obdobja, ko se je v času prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah izvajal tudi ukrep izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo, pa se je moralo Ustavno sodišče opredeliti do tega, kaj je z vidika posega v omenjeno človekovo pravico pomenila okoliščina, da izobraževanje otrok s posebnimi potrebami v tem času ni bilo povsem prekinjeno, temveč je potekalo v drugačni obliki. Vlada in MIZŠ v odgovorih na pobudi navajata, da izobraževanje na daljavo ni pomenilo izključitve

določenega dela otrok iz vzgojno-izobraževalnega procesa in da je bila pri tem posebna skrb namenjena prav ranljivejšim skupinam otrok, v katere sodijo tudi otroci s posebnimi potrebami. Šole naj bi bile posebej pozvane, kako naj izvajajo šolanje na daljavo za otroke s posebnimi potrebami (izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela v okviru možnosti, priprava prilagojenih učnih gradiv, individualiziranje navodil), poleg tega pa naj bi se v pomoč otrokom s posebnimi potrebami pri izobraževanju na daljavo vključevali tudi drugi strokovni ali celo zdravstveni delavci.

28. Po presoji Ustavnega sodišča so omenjena prizadevanja MIZŠ za čim učinkovitejše izvajanje procesa izobraževanja otrok s posebnimi potrebami na daljavo sicer lahko v določeni meri omilila posledice, ki jih je za uresničevanje pravice otrok s posebnimi potrebami imel ukrep začasne prepovedi zbiranja ljudi v šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami. Vendar pa to ne pomeni, da sta izobraževanje in usposabljanje otrok v takšni obliki pomenili enako učinkovito obliko izobraževanja oziroma usposabljanja, kot je zagotovljena v primeru izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti v samih vzgojno-izobraževalnih institucijah. Izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo lahko poteka v različnih oblikah, v vsakem primeru pa pomeni, da izobraževalni proces poteka brez fizične navzočnosti učiteljev in učencev na istem kraju, torej brez neposrednega stika med učiteljem in učenci.<sup>24</sup> To velja tudi za izobraževanje na daljavo z uporabo računalniške tehnologije, kot je to potekalo pri pobudnikih. Tehnologija, preko katere poteka izobraževanje na daljavo, je lahko namreč sicer pomembno orodje, ki omogoča takšno obliko izobraževanja, vendar nikakor ne more nadomestiti učenja v vzgojno-izobraževalnih institucijah in neprecenljivega neposrednega stika med učiteljem in učencem, kar še posebej velja za vzgojno-izobraževalno delo z otroki s posebnimi potrebami.<sup>25</sup> To pomeni, da je izpodbijana ureditev, kljub temu da je obsegala tudi ukrep izobraževanja na daljavo, pomenila poseg v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave. V zvezi s tem pa je treba še posebej izpostaviti tudi to, da so bili otroci s posebnimi potrebami, ki se jim v vzgojno-izobraževalnih institucijah zagotavljajo določene za njihov razvoj nujno potrebne specialne oziroma terapevtske obravnave, v obdobju prepovedi zbiranja ljudi v teh institucijah za te storitve praviloma v celoti prikrajšani oziroma zagotavljanje teh storitev, kolikor jih je bilo mogoče izvajati na daljavo, ni moglo biti enako učinkovito. Poleg tega pa so bili ti otroci prikrajšani tudi za socialne stike, ki so jim sicer zagotovljeni v vzgojno-izobraževalni instituciji.

## B. – III.

### **Presoja skladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 120. člena Ustave**

29. V obravnavani zadevi se v pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja iz drugega odstavka 52. člena Ustave izvorno posega s podzakonskimi akti. Ti akti sicer temeljijo na zakonu, in sicer odloki na 3. točki prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 142/20 in 82/21 – v nadaljevanju ZNB),<sup>26</sup> Sklep ministrice/181 pa na prvem odstavku 104. člena ZZUOOP. Vendar pa zakonodajalec z omenjenima zakonskima določbama ni predvidel, da bo sam odločil o tem, kdaj so izpolnjeni pogoji za začasno prepoved zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah in za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo, temveč je odločanje o tem prepustil Vladi in ministru, pristojnemu za izobraževanje.<sup>27, 28</sup> Takšna zakonska ureditev in posledično tudi podzakonski predpisi, ki temeljijo na njej, je, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, sporna z vidika načela legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. To načelo je pomembna prvina pravne države iz 2. člena Ustave.

30. Pobudnika neskladja izpodbijanih podzakonskih predpisov z načelom legalitete sicer ne zadržujeta. Uveljavljata (le) vsebinsko neskladje (nesorazmernost) izpodbijane

ureditve z določbo drugega odstavka 52. člena Ustave. Ne glede na to je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev po uradni dolžnosti presodilo tudi s tega vidika. Presoja skladnosti podzakonskih ukrepov z vsebinsko določbo Ustave je smiselno opraviti le, če temeljijo na zadostni zakonski podlagi. Podzakonski ukrep, s katerim se posega v posamezno človekovo pravico in ki ne temelji na zadostni zakonski podlagi, namreč ne more biti v skladu z Ustavo. To pa pomeni, da se vsaj v primerih, ko se poraja očiten dvom glede skladnosti zakonske ureditve in na njej temelječe podzakonske ureditve z načelom legalitete, za kar gre, kot bo razvidno v nadaljevanju, tudi v obravnavani zadevi, Ustavno sodišče glede na naravo stvari takšni presoji, četudi pobuda za njo ne daje trditvene podlage, ne more izogniti.

31. Iz načela legalitete, ki pomeni vezanost delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago ter okvir, izhaja, da je lahko predpis, s katerim se izvirno urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine, le zakon. V običajnih okoliščinah sme zato zakonodajalec izvršilni oblasti prepustiti zgolj podrobnejše urejanje omejitev človekovih pravic, ki jih je pred tem sam predpisal, pri čemer mora biti pooblastilo izvršilni oblasti za podrobnejše urejanje teh omejitev dovolj določno. Pri odzivanju na pojav nalezljive bolezni COVID-19 gre za poseben položaj, ko Državni zbor predpisovanje takšnih ukrepov izjemoma sme prepustiti izvršilni oblasti, ker se lahko okoliščine, ki so pomembne za njihovo predpisovanje, hitro spreminjajo in terjajo zelo hiter odziv ter prilagajanje sprejetih ukrepov, zakonodajni postopek pa temu ni prilagojen. Vendar pa mora zakonodajalec najprej v zakonu sam določiti dovolj natančna vsebinska merila, ki jih mora izvršilna oblast pri tem upoštevati.<sup>29</sup>

32. Z odločbo št. U-I-79/20 je Ustavno sodišče presodilo, da je 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, s katero se daje Vladi pooblastilo za sprejetje ukrepov, s katerimi se izvorno posega v človekovo pravico do zbiranja in združevanja iz prvega in drugega odstavka 42. člena Ustave, v neskladju s tretjim odstavkom 42. člena Ustave, ker ne določa zadostne vsebinske podlage za izvrševanje takšnega pooblastila (1. točka izreka ter 91. do 96. točka obrazložitve). Dejansko je takšna presoja pomenila (tudi) presajo skladnosti 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Tretji odstavek 42. člena Ustave pomeni namreč le specialno določbo v razmerju do drugega odstavka 120. člena Ustave,<sup>30</sup> merila, ki so uporabljena za presajo, pa so v obeh primerih povsem enaka. V obravnavani zadevi se vprašanje, ali pomeni 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, kolikor se nanaša na prepoved zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami, zadostno zakonsko podlago za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zastavlja sicer z vidika posega v človekovo pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave in ne z vidika posega v človekovo pravico iz prvega in drugega odstavka 42. člena Ustave, kot se je zastavljalo v zadevi št. U-I-79/20. Vendar pa Ustavno sodišče, naslanjajoč se na razloge iz odločbe št. U-I-79/20, ugotavlja, da 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB prav tako ne pomeni zadostne vsebinske podlage za podelitev pooblastila Vladi, da sprejema ukrepe, s katerimi se posega v človekovo pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave, in je (tudi) zato v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

33. Z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-8/21 je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, ker ne pomeni zadostne vsebinske podlage za podelitev pooblastila ministru, pristojnemu za izobraževanje, da odredi izobraževanje na daljavo in s tem poseže v človekovo pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave, tudi 104. člen ZZUOOP (1. točka izreka in 26. do 34. točka obrazložitve).

34. Presojani odloki Vlade in Sklep ministrice/181, s katerimi se izvirno posega v pravice otrok s posebnimi potrebami iz drugega odstavka 52. člena Ustave, temeljijo torej na zakonski ureditvi, ki ne pomeni zadostne vsebinske podlage za njihovo izdajo in je kot takšna v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Zato so v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave tudi navedeni podzakonski predpisi.

**Presoja izpodbijane ureditve z vidika sorazmernosti posegov v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave**

35. Ker so bile obravnavane določbe odlokov Vlade in Sklep ministrice/181 v neskladju z Ustavo že zato, ker so ti predpisi temeljili na pomanjkljivi zakonski podlagi (neskladje z drugim odstavkom 120. člena Ustave), zatrjevanega očitka pobudnikov, da sta pomenili zaprtje šol in vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami in posledično izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti za te otroke na daljavo nesorazmeren poseg v ustavno pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja iz drugega odstavka 52. člena Ustave, Ustavnemu sodišču niti ne bi bilo treba presojati. Ne glede na to pa se je Ustavno sodišče odločilo, da presodi skladnost izpodbijane ureditve z Ustavo tudi s tega vidika. Prav to vprašanje je imelo namreč Ustavno sodišče kot precedenčno vprašanje v mislih, ko je v delni odločbi in sklepu št. U-I-445/20 (17. točka obrazložitve) in sklepu št. U-I-473/20 (10. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da obstaja posebej izražen javni interes za vsebinsko presojo ne več veljavnih 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/152 ter 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/181. Kot že navedeno, pa velja enako tudi glede 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183 in Sklepa ministrice/181, ki so prenehali veljati med postopkom pred Ustavnim sodiščem.

36. Človekovo pravico je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za čezmeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega.<sup>31</sup> Vse navedeno velja tudi v primeru, kot je obravnavani, ko je bilo v človekovo pravico otrok s posebnimi potrebami poseženo s podzakonskimi akti.

*Ustavno dopusten cilj*

37. Iz 1. člena izpodbijanih odlokov izhaja, da je Vlada ukrep začasne prepovedi zbiranja ljudi v institucijah s področja vzgoje in izobraževanja sprejela zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19. To povsem jasno pomeni, da je bil cilj tega ukrepa varovanje zdravja in življenja ljudi, ki jih ogroža nalezljiva bolezen COVID-19. Nekoliko drugačno je besedilo 1. člena Sklepa ministrice/181. Ta člen določa, da je bil ukrep začasnega izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo sprejet zaradi omilitve in odprave posledic COVID-19. Ena od posledic epidemije COVID-19 je bilo tudi sprejetje ukrepa začasne prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah. Kot cilj ukrepa odreditve izobraževanja na daljavo je zato mogoče razumeti omilitev posledic, ki jih je zaprtje vzgojno-izobraževalnih institucij pomenilo za uresničevanje pravice do izobraževanja. Ker pa sta, kot že navedeno, ukrep začasne prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah in ukrep začasnega izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo tesno povezana oziroma je bil drugi ukrep zgolj posledica prvega, pa je treba šteti, da se je tudi z ukrepom izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo zasledovalo varovanje zdravja in življenja ljudi, ki jih ogroža nalezljiva bolezen COVID-19. Ta cilj je zato Ustavno sodišče v nadaljevanju upoštevalo kot osrednji namen obeh izpodbijanih ukrepov.

38. Varovanje zdravja in življenja ljudi pomeni ustavno dopusten cilj za poseg v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave. Ustavno sodišče je namreč že v odločbi št. U-I-83/20 (42. točka obrazložitve) poudarilo, da ima državna oblast v primeru pojava nalezljive bolezni po Ustavi tudi dolžnost, da ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi. Prvi odstavek 5. člena Ustave zavezuje državo, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne

svoboščine. V zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima država tako negativne kot pozitivne obveznosti. Negativne obveznosti pomenijo, da se mora država vzdrževati posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine. Pozitivne obveznosti pa zavezujejo državo oziroma njene posamezne veje oblasti k aktivnemu ravnanju pri varstvu človekovih pravic in svoboščin. Ob tem velja, da so pozitivne obveznosti države toliko bolj poudarjene, kolikor je varovana vrednota više v hierarhiji človekovih pravic. V primeru pojava epidemije nalezljive bolezni, ki lahko resno ogrozi zdravje ali celo življenje ljudi, bi bil prepočasen ali nezadosten odziv državne oblasti v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave). Državna oblast ima torej po Ustavi celo dolžnost, da v primeru pojava nalezljive bolezni ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi ter sprejema v ta namen potrebne ukrepe, četudi ti pomenijo poseg v določene človekove pravice. Vendar pa mora ob tem upoštevati, da takšen poseg ne sme biti prekomeren. Glede na to je Ustavno sodišče v nadaljevanju ocenilo, ali je omejitev pravice iz drugega odstavka 52. člena Ustave, ki sta jo povzročila izpodbijana ukrepa, skladna s splošnim načelom sorazmernosti, to je, ali sta izpodbijana ukrepa primerna, nujna in sorazmerna v ožjem smislu.

### *Presoja primernosti*

39. Presoja primernosti ukrepa zajema presojo, ali je zasledovani cilj s posegom sploh mogoče doseči oziroma ali lahko ukrep sam ali v kombinaciji z drugimi ukrepi prispeva k doseganju tega cilja. S prepovedjo zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami ter posledičnim izvajanjem šolanja na daljavo je mogoče prispevati k preprečevanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19, saj se tako zmanjšuje možnost stikov med posamezniki in s tem možnost prenosa bolezni z okuženih oseb na zdrave. Iz strokovnih ugotovitev namreč izhaja, da so otroci vseh starosti dovzetni za okužbo z virusom SARS-Cov-2 in lahko virus tudi prenašajo. Do prenosa okužb lahko pride tudi v okviru vzgojno-izobraževalnih ustanov. Glede na to tudi zaprtje šol, čeprav ne kot izoliran ukrep, lahko prispeva k zmanjšanju prenosa okužb v družbi.<sup>32</sup> To za oceno primernosti izpodbijanih ukrepov zadostuje. Pobudnika sicer navajata, da dvomita o primernosti izpodbijanih ukrepov zato, ker naj bi bil delež okuženih otrok (še posebej v starostni skupini pobudnikov) med vsemi dokazanimi okuženimi osebami z virusom SARS-CoV-2 majhen in ker naj bi otroci redkeje zbolevali zaradi bolezni COVID-19 oziroma naj bi bil pri njih potek te bolezni praviloma blažji, poleg tega pa naj bi bili le redko prenašalci okužbe. Po mnenju pobudnikov torej izpodbijana ukrepa začasne prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah za otroke s posebnimi potrebami in izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti za te otroke na daljavo nista primerna, ker naj ne bi v bistvenem prispela k zaježitvi epidemije. Vendar pa Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v vprašanje utemeljenosti navedenih trditev pobudnikov, poudarja, da gre za dva od več součinkujočih ukrepov, ki so bili sprejeti z namenom zaježitve in obvladovanja epidemije in ki lahko (vsak delno) soprispevajo k doseganju zastavljenega cilja varovanja zdravja in življenja ljudi. Zgolj morebiten manjši prispevek posameznega ukrepa k doseganju tega cilja še ne pomeni njegove neprimernosti, lahko pa se to upošteva pri oceni sorazmernosti ukrepa v ožjem smislu.

### *Presoja nujnosti*

40. Poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino je nujen, če zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega (kateregakoli) nasploh oziroma ga ni mogoče (v enaki meri) doseči s kakšnim milejšim, a enako učinkovitim ukrepom, kot je presojani ukrep. Pobudnika tudi to, da naj izpodbijana ukrepa ne bi bila nujna, utemeljujeta z okoliščinami, ki naj bi kazale na to, da zaprtje šol in vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami ter izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo nista mogli bistveno prispevati k zaježitvi in obvladovanju epidemije COVID-19. Poleg sklicevanja na že naštetе okoliščine, ki naj bi kazale na neprimernost izpodbijanih ukrepov, pobudnika v zvezi s tem,

da naj ukrepa ne bi bila nujna, navajata še to, da vzgojno-izobraževalne institucije za otroke s posebnimi potrebami pomenijo le zelo ozek segment vseh takšnih institucij, da je v teh institucijah v razredu majhno število otrok in da naj bi bil delež okužb v teh institucijah zanemarljivo majhen. Vendar pa te navedbe pobudnikov tudi na oceno nujnosti posega ne morejo vplivati. Sprejemanje različnih ukrepov kot odziv na epidemijo nalezljive bolezni COVID-19 je bilo nujno, pri njihovi izbiri pa je imela država široko polje proste presoje, pri čemer je izbrala tudi izpodbijana ukrepa. Morebiten manjši prispevek posameznega od ukrepov k doseganju zastavljenega cilja še ne pomeni, da takšnega ukrepa ne bi mogli šteti za nujnega, lahko pa se to upošteva pri oceni sorazmernosti ukrepa v ožjem smislu.

41. Z vidika sklicevanja pobudnikov na to, da ukrepa nista nujna, bi lahko bile upoštevne navedbe pobudnikov, da je imela Vlada namesto ukrepov začasne prepovedi zbiranja ljudi v vzgojno-izobraževalnih institucijah za otroke s posebnimi potrebami in izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti za te otroke na daljavo na voljo milejše ukrepe, s katerimi naj bi se dosegli enaki učinki kot z zaprtjem teh institucij (npr. ohranjanje razdalje, nošenje mask, skrb za higieno rok in higieno kašljanja in kihanja, razkuževanje prostorov). Vendar pa zlasti upošteva, da izobraževanje poteka v zaprtih prostorih, kjer je možnost za prenos virusa večja, in tudi to, da povsem doslednega izvajanja vseh navedenih ukrepov ni mogoče vedno pričakovati,<sup>33</sup> ni mogoče trditi, da bi lahko izvajanje teh ukrepov na zajezitev epidemije vplivalo v povsem enaki meri kot izpodbijana ukrepa, na podlagi katerih so bili preprečeni vsi neposredni stiki med udeleženci izobraževalnega procesa.

#### *Presoja sorazmernosti v ožjem smislu*

42. Poseg v človekovo pravico je sorazmeren v ožjem smislu, če je teža njegovih posledic (v tem primeru teža posledic posega v pravico do izobraževanja in usposabljanja otrok s posebnimi potrebami) sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale (v tem primeru koristi, ki jih je zaprtje vzgojno-izobraževalnih institucij za otroke s posebnimi potrebami imelo za varovanje zdravja in življenja ljudi).

43. Nasprotna udeleženca navajata, da je bilo treba v času sprejetja izpodbijanih ukrepov, upoštevaje takratno stanje epidemije, ob tehtanju med tveganjem, ki bi ga za varstvo javnega zdravja pomenilo odprtje šol, in pravico do izobraževanja v šolskih prostorih, dati prednost pravici do zdravja. Menita, da z izpodbijano ureditvijo ni bilo prekomerno poseženo v pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja oziroma usposabljanja, ker je bil hitro in učinkovito vzpostavljen sistem izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v 28. točki obrazložitve te odločbe, je vzpostavitev sistema izobraževanja na daljavo sicer lahko v določeni meri pomenila omilitev posledic zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij, vendar takšna oblika izobraževanja nikakor ni mogla nadomestiti izobraževanja oziroma usposabljanja otrok s posebnimi potrebami v samih vzgojno-izobraževalnih institucijah.

44. V zvezi s tem Ustavno sodišče uvodoma ugotavlja, da izobraževanje na daljavo, ki je v spornem obdobju potekalo s pomočjo računalniške tehnologije, za nekatere otroke s posebnimi potrebami sploh ni moglo biti učinkovito že zato, ker ti doma niso imeli na voljo (ustrezne) računalniške opreme oziroma dostopa do interneta. Prepreko za učinkovito izvajanje izobraževanja na daljavo pa je lahko za nekatere od njih pomenilo tudi to, da jim doma ni bil na voljo ustrezen prostor za izobraževanje. Izpodbijana ureditev teh problemov in iskanja rešitev v zvezi z njimi sploh ni naslavljala. V delu, kolikor se je nanašala tudi na takšne otroke, je bila teža posledic posega v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave, do katerega je prišlo na njeni podlagi, že zato velika.

45. Četudi so bili navedeni osnovni pogoji za izobraževanje otrok s posebnimi potrebami od doma izpolnjeni, pa Ustavno sodišče, kot je to storilo že v sklepu št. U-I-473/20

(18. točka obrazložitve), poudarja, da otroci s posebnimi potrebami, upoštevajo njihove posebnosti in primanjkljaje, potrebujejo zanje še posebej prilagojeno izvajanje izobraževanja oziroma usposabljanja, ki so ga lahko praviloma deležni le v institucijah, v katerih se z njimi ves čas ukvarjajo za to posebej strokovno usposobljeni delavci, kar jim doma ni zagotovljeno. Starši tem otrokom namreč ustrezne pomoči pri izobraževanju in usposabljanju morda ne morejo oziroma niti ne znajo zagotoviti.<sup>34</sup> Omeniti je treba tudi to, da staršem doma tudi niso bili na voljo ustrezni pripomočki in materiali, ki se uporabljajo pri izobraževanju teh otrok v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami. Poleg tega pa je izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo pomenilo tudi to, da so bili s takšno obliko izobraževanja otrokom s posebnimi potrebami odvzeti neposredni stiki z vrstniki v okviru vzgojno-izobraževalnih institucij, zagotavljanje takšnih stikov pa je pomembno za socialni in čustveni razvoj (tudi teh) otrok. Še prav posebej je treba izpostaviti tudi to, da so bili otroci s posebnimi potrebami v obdobju zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij praviloma v celoti prikrajšani za terapije oziroma specialne obravnave, ki se jim sicer zagotavljajo v teh institucijah in so nujne za njihov razvoj ter jih na daljavo sploh ni mogoče izvesti ali pa njihovo izvajanje na daljavo, kolikor je bilo to mogoče, ni moglo biti enako učinkovito. Tudi po mnenju specialista pediatrije, ki ga je predložila sama Vlada, je namreč izvajanje teh obravnav oziroma terapij za izobraževalni proces teh otrok enako pomembno, če ne še celo pomembnejše kot samo učenje v okviru pouka. Vse navedeno pomeni, da je bila teža posledic posega v človekovo pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja, do katerega je prišlo z ukrepoma zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij za otroke s posebnimi potrebami in njihovim posledičnim izobraževanjem oziroma usposabljanjem na daljavo, nedvomno zelo velika.

46. Ustavno sodišče ob tem poudarja, da je teža posledic izpodbijanih posegov v pravico iz drugega odstavka 52. člena Ustave gotovo manjša, kolikor trajajo takšni posegi določeno res krajše obdobje, v katerem je otrokom s posebnimi potrebami sicer zagotovljeno izvajanje zanje nujno potrebnih posebnih terapij oziroma obravnav. V primeru izpolnjenosti tega pogoja bi se lahko zato posebej zastavilo vprašanje, kolikšna je bila teža posledic posega izpodbijanih ukrepov v pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja in usposabljanja v začetnem obdobju učinkovanja teh ukrepov. Glede na to, da, kot že navedeno, v času zaprtja teh organizacij praviloma ni bil izpolnjen pogoj zagotavljanja posebnih obravnav in terapij, pa se Ustavnemu sodišču s tem vprašanjem ni bilo treba nadalje ukvarjati. Pri tem ne gre spregledati, da do omenjenih obravnav otroci s posebnimi potrebami praviloma niso upravičeni že med počitnicami. Poleg tega pa je šlo že za drugo zapiranje navedenih institucij v kratkem časovnem obdobju; vzgojno-izobraževalne institucije so bile namreč zaradi epidemije COVID-19 dolgo časa zaprte že spomladi 2020.

47. Glede koristi, ki naj bi jih imela izpodbijana ukrepa za varovanje zdravja in življenja ljudi v spornem obdobju, Ustavno sodišče uvodoma poudarja (podobno že v 16. točki sklepa št. U-I-473/20), da, upoštevajo majhno število otrok v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami ter tudi majhno število otrok v razredih v teh institucijah, ni mogoče šteti, da je zaprtje vzgojno-izobraževalnih institucij za otroke s posebnimi potrebami bistveno prispevalo k obvladovanju epidemije.<sup>35</sup> Ob tem je treba upoštevati tudi, da Vlada sploh ni pojasnila, kakšna je bila v času sprejemanja spornih ukrepov dejanska vloga vzgojno-izobraževalnih institucij za otroke s posebnimi potrebami v kontekstu širjenja epidemije. V zvezi s sklicevanjem Vlade in MIZŠ na to, da je ob sprejemanju Odloka/181 in Sklepa ministrice/181 Vlada upoštevala tudi mnenje stroke, Ustavno sodišče ponavlja svoje stališče, zavzeto že v sklepu št. U-I-473/20 (16. točka obrazložitve), da tudi iz mnenja Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo COVID-19, ki ga je predložila Vlada, ne izhaja, da institucij za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami sploh ne kaže odpirati, temveč le, da naj bo odpiranje individualno glede na to, kakšne so diagnoze otrok s posebnimi potrebami v posamezni šoli, ali gre za šole, kjer so otroci v zavodu, in individualno glede na pričakovanja otrok in staršev. Prav tako pa odpiranju organizacij za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ob upoštevanju priporočil za varno odpiranje še v



času epidemije načeloma ni nasprotoval niti specialist pediatrije, čigar mnenje je predložila Vlada.

48. Neutemeljeno je tudi sklicevanje Vlade na probleme z zagotovitvijo javnega prevoza otrok v zavode in šole ter na to, da odprtje šol ne bi pomenilo le prihoda učencev v šole, temveč prihod vseh zaposlenih in tudi staršev. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v sklepu št. U-I-473/20 (17. točka), se je Vlada za določeno obliko sproščanja javnega prevoza odločila že v času epidemije, kar kaže na to, da je bilo izvajanje javnih prevozov pod določenimi pogoji vsaj v delu spornega obdobja mogoče (Odlok o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 188/20). Poleg tega pobudnika zatrjujeta, da bi bila večina staršev pripravljena otroke tudi sama voziti v vzgojno-izobraževalne ustanove. Glede prihoda zaposlenih in staršev v šole oziroma zavode pa pobudniki utemeljeno opozarjajo, da prepoved zbiranja v teh institucijah za zaposlene ni veljala (prva alineja prvega odstavka 2. člena Odloka/152, Odloka/181 in Odloka/183), staršem pa vstopa v vzgojno-izobraževalne institucije ni bilo treba omogočiti, saj je bilo mogoče sprejem in oddajo otrok organizirati že na zbirnih mestih zunaj teh institucij.

49. Poleg tega je bilo, kot je Ustavno sodišče prav tako pojasnilo že v sklepu št. U-I-473/20 (glej 16. in 21. točko obrazložitve), na voljo več ukrepov, s katerimi bi se lahko omilili negativni učinki delovanja teh institucij na širjenje epidemije. V kar največji možni meri bi si bilo treba tudi v teh institucijah prizadevati za uporabo od stroke priporočenih ukrepov za preprečitev širjenja okužb z virusom (npr. higieno rok, skrb za higieno kašljanja in kihanja, prezračevanje prostorov, ukrepe v zvezi z oddajanjem otrok v šole in zavode ter v zvezi z njihovim prevzemanjem ...). Delovanje teh institucij bi lahko bilo po potrebi tudi le delno. Z namenom preprečiti stike med ljudmi izven okvirov posameznega razreda bi se namreč vzgojno-izobraževalno delo neposredno v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami morda lahko izvajalo v manjšem obsegu od običajnega (npr. brez izvajanja krožkov in dodatnih aktivnosti oziroma celo jutranjega varstva ali podaljšanega bivanja). Zaradi morebitne povečane nevarnosti širjenja okužb v okviru določenih institucij za otroke s posebnimi potrebami pa bi bilo mogoče začasno zapirati samo te institucije oziroma samo njihove posamezne oddelke in ne vseh šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami. Prav tako bi bilo mogoče sporne ukrepe omejiti zgolj na posamezna prostorska območja (npr. statistične regije) s slabšo epidemiološko sliko.

50. Nenazadnje pa bi bilo mogoče ob delovanju teh institucij poskrbeti tudi za to, da bi se posebej zaščitili tisti udeleženci vzgojno-izobraževalnega procesa, katerih okužba z virusom bi zanje ali njihove družinske člane pričakovano pomenila povečano verjetnost nastanka hudih zdravstvenih zapletov. Tem bi bilo treba omogočiti, da bi v vzgojno-izobraževalnih procesih še naprej sodelovali brez neposrednega stika z drugimi udeleženci. Tudi s tem bi se lahko namreč bistveno omilile hude posledice, ki bi jih za zdravje in življenje ljudi lahko imelo delovanje šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami.

51. Glede na navedeno Ustavno sodišče, kljub temu da se zaveda, da bi odprtje šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami lahko pomenilo povečano tveganje za prenos okužb z virusom SARS-CoV-2 in da je morala Vlada ob sprejemanju ukrepov za obvladovanje epidemije upoštevati njeno zaostreno stanje v spornem obdobju ter obstoječe zmogljivosti zdravstvenega sistema, ocenjuje, da so bili negativni učinki vsesplošnega zaprtja šol in vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami na uresničevanje pravice teh otrok do izobraževanja in usposabljanja večji, kot so bile koristi, ki jih je izvajanje teh ukrepov lahko pomenilo za varovanje zdravja in življenja ljudi. Pri odrejanju spornih ukrepov za otroke s posebnimi potrebami ni bilo upoštevano, da daje drugi odstavek 52. člena Ustave otrokom s posebnimi potrebami na področju izobraževanja in usposabljanja prav posebno varstvo, kar pomeni, da mora država pri urejanju vprašanj, ki

lahko ogrozijo uresničevanje teh pravic, tudi v kriznih razmerah ravnati posebej skrbno in iskati rešitve, ki v največji možni meri zagotovijo pravice teh otrok.

52. Glede na to je bilo z izpodbijano ureditvijo nesorazmerno poseženo v pravico otrok s posebnimi potrebami iz drugega odstavka 52. člena Ustave. Ob tem Ustavno sodišče še enkrat poudarja, da lahko takšna ugotovitev velja le ob predpostavki, da bi se ob delovanju vzgojno-izobraževalnih institucij v zadostni meri upoštevali v prejšnjih točkah obrazložitve navedeni ukrepi, s katerimi je mogoče omiliti negativne učinke odprta vzgojno-izobraževalnih institucij na širjenje epidemije, in da bi se ob odpiranju vzgojno-izobraževalnih institucij ustrezno zavarovali posamezniki, katerih okužba z virusom SARS-CoV-2 bi zanje oziroma za njihove družinske člane pričakovano pomenila povečano verjetnost nastanka hudih zdravstvenih zapletov.

B. – V.

### **Odločitev**

53. Izpodbijane določbe Odloka/152, Odloka/181 in Odloka/183 ter Sklep ministrice/181 so bili v neskladju z drugim odstavkom 120. člena in z drugim odstavkom 52. člena Ustave (1. točka izreka). Ker ti predpisi ne veljajo več, je moralo Ustavno sodišče v skladu s prvim odstavkom 47. člena ZUstS določiti tudi, ali ima takšna ugotovitev učinek razveljavitve ali odprave. Odločitev o tem je odvisna od tega, ali in na kakšen način je mogoče odpraviti škodljive posledice protiuustavnih predpisov. Kot izhaja iz drugega odstavka 45. člena ZUstS, namreč Ustavno sodišče protiuustavni podzakonski predpis odpravi, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiuustavnosti. Pobudnika odprave niti ne predlagata. Sicer pa v zvezi s posledicami, ki naj bi jima nastale na podlagi protiuustavnih predpisov, opisujeta, kako naj bi zaprtje njune šole in izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti vplivalo na njun razvoj, ter navajata težke razmere, v katerih sta se v spornem obdobju znašli njuni družini. Teh posledic z odpravo protiuustavnih predpisov po naravi stvari ni mogoče odpraviti. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da ima ugotovitev o neskladnosti presojanih odlokov in Sklepa ministrice/181 z drugim odstavkom 120. člena in z drugim odstavkom 52. člena Ustave učinek razveljavitve (2. točka izreka).

54. Glede na sprejeto odločitev o neskladnosti presojanih odlokov in Sklepa ministrice/181 z drugim odstavkom 120. člena in z drugim odstavkom 52. člena Ustave Ustavno sodišče ni presojalo še drugih očitkov pobudnikov, ki se nanašajo na te predpise.

C.

55. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 47. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnica Jadek Pensa ter sodniki Jaklič, Knez in Šorli. Sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnika Accetto in Pavčnik so dali pritrilna ločena mnenja. Sodnica Jadek Pensa ter sodnik Knez sta dala odklonilni ločeni mnenji.

**Dr. Rajko Knez**  
Predsednik

---

<sup>1</sup> Po 2. členu Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 58/11 in 90/12 – v nadaljevanju ZUOPP-1) so otroci s posebnimi potrebami otroci z motnjami v duševnem razvoju, slepi in

- slabovidni otroci oziroma otroci z okvaro vidne funkcije, gluhi in naglušni otroci, otroci z govorno-jezikovnimi motnjami, gibalno ovirani otroci, dolgotrajno bolni otroci, otroci s primanjkljaji na posameznih področjih učenja, otroci z avtističnimi motnjami ter otroci s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, ki potrebujejo prilagojeno izvajanje programov vzgoje in izobraževanja z dodatno strokovno pomočjo ali prilagojene programe vzgoje in izobraževanja oziroma posebne programe vzgoje in izobraževanja.
- <sup>2</sup> Po 5. členu ZUOPP-1 poteka vzgoja in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami po koncu predšolskega obdobja po naslednjih vzgojno-izobraževalnih programih: vzgojno-izobraževalnih programih s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo; prilagojenih programih vzgoje in izobraževanja z enakovrednim izobrazbenim standardom; prilagojenih programih vzgoje in izobraževanja z nižjim izobrazbenim standardom; posebnem programu vzgoje in izobraževanja za otroke z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju in drugih posebnih programih; vzgojnem programu.
  - <sup>3</sup> Gre za eno od vrst institucij, v katerih potekata vzgoja in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Iz 18. člena ZUOPP-1 namreč izhaja, da programe za otroke s posebnimi potrebami oziroma posamezne izmed teh programov poleg javnih šol oziroma podružnic šol, ki so ustanovljene oziroma organizirane za izvajanje prilagojenih programov in posebnega programa, izvajajo tudi javne šole v rednih oddelkih, javne šole v posebnih oddelkih s prilagojenim programom, javni zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok s posebni potrebami ter javni socialnovarstveni zavodi.
  - <sup>4</sup> Glej Odredbo o prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 19/20 in 22/20), Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 25/20, 29/20 in 65/20), Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 67/20) in Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 78/20).
  - <sup>5</sup> Epidemija je bila razglašena z Odlokom o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 146/20), ki je začel veljati 19. 10. 2020, ter nato podaljševana z novimi odloki.
  - <sup>6</sup> V zvezi z datum začetka uporabe glej 5. člen Odloka/152.
  - <sup>7</sup> Glej 5. člen Odloka/183.
  - <sup>8</sup> Glej 5. člen Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 204/20, 2/21 in 5/21 – v nadaljevanju Odlok/204) v zvezi s 6. členom Odloka/183.
  - <sup>9</sup> Zgolj pojasniti kaže, da je šolanje na daljavo za učence od 6. do 9. razreda osnovne šole na podlagi sklepa ministrice za izobraževanje št. 603-33/2020/1 z dne 16. 10. 2020, ki ni predmet presoje v tej zadevi, potekalo že pred jesenskimi počitnicami, in sicer v obdobju od 19. do 23. 10. 2020.
  - <sup>10</sup> Glej 4. točko izreka in 21. točko obrazložitve delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20.
  - <sup>11</sup> V obdobju od 26. 10. do 1. 11. 2020 sta imela pobudnika jesenske počitnice, v obdobju od 2. do 8. 11. 2020 pa podaljšane jesenske počitnice.
  - <sup>12</sup> V zvezi s prenehanjem veljavnosti Odloka/152 glej 15. točko delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20. Odlok/181 pa je prenehal veljati na podlagi 5. člena Odloka/183.
  - <sup>13</sup> Odlok/183 je prenehal veljati na podlagi 5. člena Odloka/204 v zvezi s 6. členom Odloka/183. Formalno podlago za prenehanje veljavnosti Sklepa ministrice/181 pomeni točka III Sklepa o izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo (Uradni list RS, št. 32/21 – v nadaljevanju Sklep ministrice/32), ki je začela veljati 9. 3. 2021. Dejansko pa je splošna zapoved izvajanja izobraževanja otrok s posebnimi potrebami na daljavo prenehala veljati že s prenehanjem veljavnosti zadnjega odloka, ki je določal začasno prepoved zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami. Kot že navedeno, prepoved zbiranja ljudi v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami ni več veljala od 5. 1. 2021.
  - <sup>14</sup> Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6), 11. točka obrazložitve.
  - <sup>15</sup> Primerjaj z odločbo št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86), 18. točka obrazložitve, v kateri je Ustavno sodišče to stališče zavzelo glede prvega odstavka 52. člena Ustave.
  - <sup>16</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-118/09, 17. točka obrazložitve. Glej tudi B. Kresal v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske, državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 559, kjer govori o pomenu 52. člena Ustave.
  - <sup>17</sup> Glej B. Kresal, nav. delo, str. 560.
  - <sup>18</sup> Glej I. Bantekas, M. A. Stein in D. Anastasiou, The UN Convention on the right of persons with disabilities, A Commentary, Oxford University Press, Oxford 2018, str. 334.
  - <sup>19</sup> Prav tam, str. 326.
  - <sup>20</sup> Odbor OZN za otrokove pravice, Day of General Discussion on »The Right of Child to Education in Emergency Situations« Recommendations, 19. 9. 2008, 23. in 36. točka.
  - <sup>21</sup> Odbor OZN za pravice invalidov, Splošni komentar št. 4 (2016), 14. točka.
  - <sup>22</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-118/09, 17. točka obrazložitve.
  - <sup>23</sup> To, da se mora otrokom s posebnimi potrebami v okviru pravice do izobraževanja zagotavljati tudi pomoč v okviru zagotavljanja najrazličnejših dodatnih ukrepov, izhaja tudi iz komentarja Odbora za pravice iz invalidov, podanega k točki d) drugega odstavka 24. člena MKPI (Splošni komentar št. 4 (2016), 31. točka.
  - <sup>24</sup> Npr. s pomočjo prevzema pisnih gradiv in navodil na določenem kraju ali z njihovim pošiljanjem učencem po pošti oziroma s posredovanjem preko elektronskih komunikacijskih sredstev, kot tudi z možnostjo elektronskega dostopa do določenih vnaprej pripravljenih posnetih učnih vsebin oziroma s predvajanjem

posnetkov izobraževalnih vsebin na radiu ali televiziji ter ne nazadnje tudi z izvajanjem pouka preko različnih elektronskih aplikacij.

<sup>25</sup> V zvezi s tem kaže opozoriti na stališče Skupine Združenih narodov za razvoj (United Nations Sustainable Development Group), razveto v poročilu »Vpliv COVID-19 na otroke«, po katerem je za otroke s posebnimi potrebami najmanj verjetno, da bodo imeli koristi od šolanja na daljavo, str. 12, dostopno na [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420\\_Covid\\_Children\\_Policy\\_Brief.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf).

<sup>26</sup> Kot zakonska podlaga za sprejetje odlokov je v njihovem uvodnem delu sicer naveden tudi tretji odstavek 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17 – v nadaljevanju ZVRS), ki pa določa le vrsto akta, s katerim Vlada ureja vprašanja splošnega pomena, in kot takšen ne pomeni vsebinske podlage za podzakonsko urejanje ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Tretji odstavek 21. člena ZVRS namreč določa, da Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom.

<sup>27</sup> S 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB je zakonodajalec pooblastil Vlado, da lahko, kadar z (drugimi) ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo zanesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, odredi tudi ukrep prepovedi zbiranja ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni.

<sup>28</sup> Prvi odstavek 104. člena ZZUOOP se glasi: »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 lahko, če je to potrebno za omilitev in odpravo posledic COVID-19, poteka v obliki izobraževanja na daljavo. O tem s sklepom odloči minister, pristojen za izobraževanje.«

<sup>29</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21), 72. in 83. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-8/21 z dne 16. 9. 2021, 17. in 18. točka obrazložitve.

<sup>30</sup> Drugi odstavek 120. člena Ustave pomeni temeljno ustavno določbo na tem področju. Iz ustavnosodne presoje pa izhaja, da ima ta določba tudi specialen izraz v nekaterih drugih določbah Ustave, iz katerih izhaja zahteva, da mora biti posamezno vprašanje urejeno v zakonu. Glej npr. odločbo št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011 (Uradni list RS, št. 12/11, in OdlUS XIX, 17), 19. točka obrazložitve, glede 149. člena Ustave; odločbo št. U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11), 42. točka obrazložitve, glede drugega odstavka 58. člena Ustave; odločbo št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. 1. 2013 (Uradni list RS, št. 14/13), 7. in 8. točka obrazložitve, glede 147. člena Ustave; odločbo št. Up-459/17, U-I-307/19 z dne 21. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 42/21), 14. točka obrazložitve, glede prvega odstavka 51. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 50. člena Ustave.

<sup>31</sup> Glej 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).

<sup>32</sup> Glej Poročilo Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (European Centre for Disease Prevention and Control – v nadaljevanju ECDC) o prenosu okužb med otroki v vzgojno-izobraževalnih ustanovah z dne 23. 12. 2020 (COVID-19 in children and the role of school settings in transmission), dostopno na <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/children-and-school-settings-covid-19-transmission>, str. 1–2, 10.

Glede možnosti, da se otroci okužijo s SARS-CoV-2 in so prenašalci tega virusa, glej tudi B. Lee, MD, W. V. Raszka, Jr. MD, Covid-19 in Children: Looking Forward, Not Back, dostopno na <https://pediatrics.aappublications.org/content/147/1/e2020029736>.

<sup>33</sup> Npr. nošenje mask, kolikor sploh gre za sorazmeren ukrep, vsaj med prehranjevanjem otrok ni mogoče. Tudi zračenje prostorov je ob določenih vremenskih okoliščinah lahko manj dosledno izvajano, v šolah pa (še) ni ustreznih prezračevalnih sistemov.

<sup>34</sup> Vzroki za to so lahko različni. Ob izhodiščnem upoštevanju tega, da starši teh otrok za izvajanje dejavnosti izobraževanja otrok s posebnimi potrebami praviloma niso strokovno usposobljeni, je lahko šlo tudi za različne druge prepreke, npr. za obremenjenost z drugimi domačimi obveznostmi, s katerimi so se starši soočali v času zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij (npr. ukvarjanje s sorojenci otrok s posebnimi potrebami, skrb za zagotovitev celodnevne prehrane), in seveda tudi za obremenjenost s službenimi obveznostmi, ki se jim kljub načelni možnosti koriščenja odsotnosti z dela zaradi varstva otrok v obdobju zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij (drugi in tretji odstavek 57. člena ZZUOOP) marsikateri od staršev ni mogel izogniti. Omeniti je treba tudi to, da nekateri starši (tujci) ne obvladajo dobro jezika, v katerem poteka izobraževanje.

<sup>35</sup> V decembru 2020 je bilo takšno sporočilo strokovnjakov, ki so hkrati tudi člani Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo COVID-19, objavljeno tudi v medijih. Glej npr. <https://www.rtvsl.si/slovenija/beoviceva-proti-sproscanju-ukrepov-odprtje-trgovin-bi-pomenilo-dodatno-srecevanje/544896>.