

SLOVENSKA AKADEMIJA ZNANOSTI IN UMETNOSTI  
ACADEMIA SCIENTIARUM ET ARTIUM SLOVENICA

RAZRED ZA ZGODOVINSKE IN DRUŽBENE VEDE  
CLASSIS I: HISTORIA ET SOCIOLOGIA

RAZPRAVE  
DISSERTATIONES

29

OTROKOVE PRAVICE  
V SLOVENIJI:  
SEDANJE STANJE IN  
IZZIVI ZA PRIHODNOST



LJUBLJANA  
2015

ISBN 978-961-268-038-1  
OTROKOVE PRAVICE V SLOVENIJI:  
SEDANJE STANJE IN IZZIVI ZA PRIHODNOST



SLOVENSKA AKADEMIJA ZNANOSTI IN UMETNOSTI  
ACADEMIA SCIENTIARUM ET ARTIUM SLOVENICA

RAZRED ZA ZGODOVINSKE IN DRUŽBENE VEDE  
CLASSIS I: HISTORIA ET SOCIOLOGIA

RAZPRAVE  
DISSERTATIONES

29

OTROKOVE PRAVICE  
V SLOVENIJI:  
SEDANJE STANJE IN  
IZZIVI ZA PRIHODNOST



LJUBLJANA  
2015

SPREJETO NA SEJI  
RAZREDA ZA ZGODOVINSKE IN DRUŽBENE VEDE  
SLOVENSKE AKADEMIJE ZNANOSTI IN UMETNOSTI  
DNE 18. MARCA 2015  
IN  
NA SEJI PREDSEDSTVA  
SLOVENSKE AKADEMIJE ZNANOSTI IN UMETNOSTI  
DNE 24. MARCA 2015

AVTORJI:

Tone Dolčič, Katja Filipčič, Marjetka Jelenc, Maruška Vidovič, Marija Kavkler,  
Zdenko Kodelja, Miran Komac, Vera Klopčič, Mateja Končina Peternel,  
Vesna Leskošek, Grega Strban, Alenka Šelih, Marjan Šimenc, Saša Zagorc

UREDNICI:

Alenka Šelih, Katja Filipčič

RECENZENTA:

Marijan Pavčnik, Gabi Čačinovič Vogrinčič

RAZPRAVE I. RAZREDA  
DISSERTATIONES CLASSIS I  
29

OTROKOVE PRAVICE V SLOVENIJI:  
SEDANJE STANJE IN IZZIVI ZA PRIHODNOST

Izdala

Slovenska akademija znanosti in umetnosti

Grafična priprava in tisk  
Mat-Format d.o.o.

Naklada  
300 izvodov

Ljubljana  
2015

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.7-053.2(497.4)(082)

OTROKOVE pravice v Sloveniji: sedanje stanje in izzivi za prihodnost / [avtorji  
Tone Dolčič ... [et al.] ; urednici Alenka Šelih, Katja Filipčič]. - Ljubljana : Slovenska  
akademija znanosti in umetnosti, 2015. - (Razprave / Slovenska akademija znanosti  
in umetnosti, Razred za zgodovinske in družbene vede = Dissertationes / Academia  
scientiarum et artium Slovenica, Classis I: Historia et sociologia ; 29)

ISBN 978-961-268-038-1  
1. Dolčič, Tone 2. Šelih, Alenka  
280308736

---

## KAZALO

<i>Alenka Šelih, Katja Filipčič: Predgovor</i> .....	6
<i>Alenka Šelih: Konvencija OZN o otrokovih pravicah in današnji čas</i> .....	10
<i>Tone Dolčič: Splošni pogled na pravice otrok v Sloveniji</i> .....	23
<i>Vesna Leskošek: Revščina otrok</i> .....	34
<i>Grega Strban: Socialne pravice v dobrobit otroka</i> .....	49
<i>Mateja Končina Peternel: Pravice otrok v družinskem pravu</i> .....	71
<i>Katja Filipčič: Otrokove pravice v kazenskem postopku</i> .....	83
<i>Zdenko Kodelja: Participativne pravice otrok</i> .....	99
<i>Marjetka Jelenc, Maruška Vidovič: Zdravstvene pravice otrok in njihovo uresničevanje</i> .....	116
<i>Marjan Šimenc, Zdenko Kodelja: Uresničevanje pravice do izobraževanja</i> .....	129
<i>Marija Kavkler: Pravica do inkluzivne vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami</i> .....	141
<i>Vera Klopčič, Miran Komac: Pravica do izobraževanja</i> .....	156
<i>Saša Zagorc: Pravice begunskih otrok in otrok-prosilcev za mednarodno zaščito</i> .....	176
Predstavitev avtorjev .....	189
Iz recenzij .....	194
Children's Rights (Abstracts) .....	196
Stvarno kazalo .....	203

## **Predgovor**

Pred več kot dvajsetimi leti, leta 1992 je izšlo delo o pravnih vidikih otrokovih pravic – »Pravni vidiki otrokovih pravic« (urednica Alenka Šelih) - prvo te vrste, ki je bilo posvečeno vprašanju otrokovih pravic v Sloveniji. Bilo je le nekaj let po uveljavitvi prvega celovitega mednarodno pravnega dokumenta o otrokovih pravicah, Konvencije OZN o otrokovih pravicah (KOP) in knjiga je predstavljala prvi kolikor toliko sistematičen pregled pravnega položaja otrok v slovenskem pravnem sistemu in – kolikor je bilo mogoče – tudi uresničevanja teh pravic v praksi.

Petindvajset let po sprejemu KOP je zato primerna priložnost, da znova prehtamo, kakšen je položaj otrok v Sloveniji; kakšne pravice so jim zagotovljene danes in kako jih je mogoče uresničevati.

Monografija, ki jo predstavljamo javnosti, je nastala iz prepričanja, da je danes še posebej potrebno spregovoriti o otrokovih pravicah, saj je mnoge med njimi ekonomska kriza, ki jo živimo že sedem let, posebej postavila pod vprašaj.

Avtorice in avtorji smo videnje otrokovih pravic na posameznih področjih življenja zasnovali kot kritičen pregled položaja otroka na posameznih področjih njegovega življenja in udejstvovanja. Ob tem smo skušali zajeti čim bolj celovito tista področja otrokovega življenja, na katerih so vprašanja, povezana s to temo, posebej izpostavljena. Med temi področji smo zajeli tista, ki so za otroka (in za družino) zelo pomembna in na katerih je otrok udeležen tako rekoč vsak dan. Poseben poudarek smo želeli dati ranljivim skupinam otrok in zagotavljanju njihovih pravic. Tako smo segli od ekonomskih pravic otroka, ki so v današnjih pogojih še posebej ogrožene, do pravic otrok do izobraževanja, socialnega varstva, pravic v družinskem in v kazenskem pravu do otrokovih pravic v zdravstvenem sistemu ter do participativnih pravic otrok; zajeli pa smo tudi pravice tako ranljivih skupin kot so otroci s posebnimi potrebami, otroci Romi in otroci azilanti in otroci begunci.

Ta vprašanja smo avtorice in avtorji najprej predstavili na posvetu, ki ga je 20.11. 2014 organiziral I. razred za zgodovinske in družbene vede SAZU, nato pa smo tam predstavljena stališča poglobljeno obdelali ter po izmenjavi stališč o posameznih prispevkih pripravili v obliki monografske obdelave.

V uvodni razpravi dr. Alenka Šelih predstavi razvoj zamisli o varstvu otrokovih pravic kot posebne skupine človekovih pravic in pri tem opozarja na filozofske in socialno družbene podlage tega procesa. Pri oceni KOP 25 let po njeni uveljavitvi ugotavlja, da je konvencija uspešen mednarodno pravni dokument, ki je opravičila svojo vlogo. Položaj otroka se je v tem času bistveno izboljšal, opozar-

ja pa na kršitve ekonomskih pravic otrok od nastopa finančne in ekonomske tudi v razvitem svetu in tudi v Sloveniji.

Leta 2001 je bila v okviru strokovne službe slovenskega varuha človekovih pravic oblikovana posebna skupina za področje otrokovih pravic, pozneje pa imenovan tudi varuhov namestnik za področje otrokovih pravic in socialnega varstva. Tone Dolčič analizira pobude, ki jih je varuh varuh od takrat prejel. Na tej osnovi in ob analizi normativnih okvirov ugotavlja, da so otrokove pravice, ki jih določa KOP, v Sloveniji zagotovljene na zadovoljivi ravni, kar pa seveda ne pomeni, da dosežene ravni ni mogoče izboljšati.

Dr. Vesna Leskošek na temelju statističnih podatkov zaključuje, da je Slovenija v mednarodnih primerjavah uvrščena med države z najnižjim tveganjem revščine otrok. Vendar pa podatki zadnjih deset let kažejo, da se stopnja tveganja revščine otrok zlagoma povečuje. Kljub velikemu pomenu socialne zaščite pri zmanjševanju revščine se izdatki za socialno zaščito v Sloveniji znižujejo, kar kaže na nezadostno skrb države za blaginjo otrok.

Tudi socialne pravice otrok in pravice (predvsem staršev), določene v dobrobit otrok, se po mnenju dr. Grega Strbana v času recesije v Sloveniji omejujejo. To velja predvsem za pravice iz socialnih zavarovanj. Ohranja ali izboljšuje pa se pravni položaj družin z najnižjimi dohodki. Zgolj s tem pa ni mogoče uresničevati obsežne pravice do socialne varnosti, ki mora biti zagotovljena vsakemu članu družbe, torej tudi vsakemu otroku.

Dr. Mateja Končina Peternel ocenjuje, da je uveljavitev KOP močno vplivala na izboljšanje položaja otrok v slovenski pravni ureditvi družinskih razmerij in v postopkih, v katerih se odloča o njihovih pravicah. Opozarja pa, da bi morali še skrajšati postopke, v katerih se odloča o varstvu koristi otrok, poiskati učinkovitejši način za uveljavitev pravice otroka, da pove svoje mnenje, izboljšati pravno ureditev ukrepov za varstvo otrokovih koristi ter v primerih, ko ni izgledov, da bi starši še kdaj lahko prevzeli skrb za otroka, otroku zagotoviti stabilno nadomestno varstvo.

Otrok se srečuje s kazenskim pravom v dveh vlogah: kot žrtev in kot storilec kaznivega dejanja. Slovenija je po uveljavitvi KOP z nekaterimi spremembami kazenske zakonodaje izboljšala položaj otroka žrtve, ki po mnenju dr. Katje Filipčič pomenijo pomemben korak k oblikovanju prijaznejšega sodstva za otroke, vendar bi bilo treba te ukrepe še razvijati. Koncept obravnavanja otroka storilca kaznivih dejanj je zgrajen na pomoči in ne kaznovanju, kar je v skladu z mednarodnimi dokumenti. Za njegovo ohranitev pa bi bilo treba to področje izločiti iz zakonodaje za polnoletne storilce, kar pa slovenski zakonodajalec kljub sprejeti obvezi pred sedmini leti še vedno ni storil.

Bistvena novost, ki jo prinaša KOP, je priznavanje t.i. participativnih pravic, to so pravice do svobode govora, vere, združevanja. V Sloveniji je otroku zakonsko zajamčena možnost uveljavljanja obravnavanih treh pravic pri različni starosti.



Dr. Zdenko Kodelja kritično analizira predvsem pravico do svobode vere, ki je bila v Sloveniji deležna posebne pozornosti ob vprašanju obrezovanja dečkov iz verskih razlogov. Ob njem se je pokazalo, da eni dajejo prednost pravici otroka do svobode vere, drugi pa pravici staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojimi verskimi prepričanji.

Natančen prikaz zdravstvenih pravic otrok v Sloveniji sta podali dr. Marjetka Jelenc in dr. Maruška Vidovič. Menita, da se kljub ekonomski krizi zdravstvene pravice otrok večinoma spoštujejo in uresničujejo zaradi skrbi države in še posebej zaradi popolne predanosti zdravstvenih delavcev, medtem ko otrokove zdravstvene pravice v zadnjih letih žal vse pogosteje zavestno kršijo starši. Opozarjata tudi na občutno pomanjkanje finančnih sredstev za zdravljenje hudo bolnih otrok.

Dr. Marjan Šimenc in dr. Zdenko Kodelja v okviru pravice do izobraževanja analizirata problematiko uresničevanja pravice romskih otrok do izobraževanja in opozarjata, da je tudi kvaliteta znanja, ki ga dobijo učenci v šoli, okoliščina, ki jo je mogoče obravnavati z zornega kota KOP. Izpostavita še ureditev zasebnega šolstva: to je področje izobraževanja, ki je bilo v Sloveniji deležno največjih sprememb v obdobju po sprejemu KOP in po njunem mnenju je ureditev taka, da v celoti zadošča zahtevam, ki so zapisane v Konvenciji.

Vprašanju izobraževanja romskih otrok se v svojem prispevku posvečata tudi dr. Miran Komac in dr. Vera Klopčič. Kritično obravnavata metode, po katerih se izvaja izobraževanje romskih otrok. Na podlagi rezultatov obsežnega projekta, izvedenega v Sloveniji, ugotavljata, da je potrebno v luči izgradnje ustreznega socialnega kapitala pri romskih učencih, začeti z delom zelo zgodaj; in začeti je potrebno z delom v romskih naseljih. Naselje mora postati okolje, kjer se izvaja množica aktivnosti.

Vsem otrokom je z mednarodnimi in nacionalnimi dokumenti zagotovljena pravica do inkluzivne vzgoje in izobraževanja, ki omogoča participacijo, vključenost in uspešnost. Ker pa po ugotovitvah dr. Marije Kavkler v naši vzgojno izobraževalni praksi prevladuje integracija z medicinsko usmeritvijo namesto inkluzije s socialno pedagoško usmeritvijo, se v redne šole vključujejo le otroci s posebnimi potrebami, ki nimajo izrazitih posebnih potreb. Avtorica ugotavlja, da so v Sloveniji pravice otrok s posebnimi potrebami prepogosto le pravice na papirju, saj inkluzivna zakonodaja ni dovolj za uresničevanje inkluzije v praksi, čeprav je le-ta obveznost države.

Slovenska azilna in tujska zakonodaja ob zagotavljanju družinskih pravic, ki pripadajo otrokom kot članu družine, posebej varujeta pravice otrok brez spremstva. Vendar pa dr. Saša Zagorc meni, da je mogoče v praksi zaznati določene pomanjkljivosti, katerim botrujejo predvsem slab dostop tujcev do formalnih postopkov varstva pravic, finančne in prostorske omejitve, občasno pa tudi nerazumevanje pravnih okvirjev pri reševanju konkretnih situacij.

Avtor meni, da družba s pomočjo otroku, ki je v stiski, ker je moral zapustiti matično državo, z družino ali celo sam, začrta tudi svojo moralno in etično podstat in dograjuje svoj vrednostni okvir (so)bivanja.

Besedilo monografije je bilo recenzirano; za recenzijo in koristne napotke se zahvaljujeva obema recenzentoma, akad. Marijanu Pavčniku s Pravne fakultete UL in prof. dr. Gabi Čačinovič Vogrinčič s Fakultete za socialno delo UL.

Zahvaljujeva se tudi I. razredu za zgodovinske in družbene vede SAZU za to, da je publikacijo sprejel v okvir Razprav I.razreda ter Predsedstvu SAZU, ki je zagotovilo sredstva za natis knjige ter omogočilo izvedbo posveta, ki je sprožil zamisel o izdaji publikacije.

Urednici

V Ljubljani, aprila 2015

## **Konvencija OZN o otrokovih pravicah in današnji čas<sup>1</sup>**

Ko je bila Konvencija o otrokovih pravicah<sup>2</sup> (v nadaljevanju KOP) leta 1989 sprejeta, so jo doživljali kot veliko novost in je zbujala mnogo pričakovanj za boljši položaj otrok po vsem svetu. Priprave zanjo so trajale celo desetletje, kar je dajalo upanje, da gre za dobro pripravljen in premišljen mednarodnopravni dokument, ki bo vplival na položaj in pravice otrok ter jih tudi utrdil.

Četrstoletno obdobje, ki letos mineva od sprejema te konvencije, je primerna priložnost, da prikažemo okoliščine, ki so vplivale na njen nastanek ter opozorimo na vpliv, ki ga je v času po njeni uveljavitvi pridobila. V Sloveniji je v tem obdobju nastalo kar nekaj del, ki so se posvečala pravnemu položaju otroka in njegovim pravicam in so se ukvarjala predvsem s posameznimi področji teh pravic – na primer v družinskem pravu, v šolskem pravu, v pravu, ki se nanaša na pravice otrok s posebnimi potrebami (Končina-Peternel, 1997; Novak, 2004; Puhar, 2004, Kavkler, 2013). Manj pozornosti je bilo namenjene Konvenciji kot celovitemu mednarodno pravnemu aktu.

Priprave na Konvencijo o otrokovih pravicah imajo dolgo zgodovino in pred njenim sprejetjem je bilo opravljeno pomembno delo na različnih področjih, ki je pripravljalo pogoje za sprejem konvencije.

### **1. PRVE OBLIKE MEDNARODNOPRAVNEGA VARSTVA OTROKOVIH PRAVIC**

Po prvi svetovni vojni je zlasti Društvo narodov prejemalo pobude za pripravo listine, ki bi se nanašala izrecno na pravice otrok. Tako je ta organizacija leta 1924 sprejela Deklaracijo o otrokovih pravicah. Čeprav so bili otroci v pravu v ti-

---

<sup>1</sup> Prispevek je deloma povzet po prispevku »Konvencija OZN o otrokovih pravicah – magna carta otrokovih pravic in njeno izvajanje v Sloveniji«, ki je bil objavljen v zborniku »Otrokove pravice v Sloveniji: od normativnih standardov do učinkovitega varstva«. Urednici Ireni Jager Agius in glavnemu uredniku zbirke Mednarodno pravo Andražu Zidarju se zahvaljujem za dovoljenje za objavo.

<sup>2</sup> Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13; konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90.

stem času neopaženi, je ta njihovim pravicam namenjena deklaracija nastala 24 let pred Splošno deklaracijo o človekovih pravicah. Uvodoma poudarja načelo nediskriminacije – človeštvo mora dati otroku najboljše, kar premore, ne glede na to, katere rase, narodnosti ali vere je. Deklaracija obsega pet temeljnih načel: otrok (oseba do 18. leta starosti) mora prejeti vsa sredstva, nujno potrebna za razvoj; lačnega otroka je treba nasititi, za bolnega poskrbeti, prizadetemu je treba pomagati, otrok prestopnik mora biti vrnjen (v družbo), sirota pa mora dobiti zaščito; otrok mora biti prvi, ki prejme pomoč v času nesreče; otroku je treba omogočiti, da si zasluži sredstva za preživljanje, in ga zavarovati pred vsakim izkoriščanjem; otroka je treba vzgajati v zavesti, da morajo njegove sposobnosti služiti soljudem (Van Beuren, 1998, 7).

Ta načela so veljavna še danes, le da smo jih v desetletjih od sprejetja deklaracije (1924) poglobili in dodelali. Hkrati je seveda res, da je človeštvo poteptalo vsako od teh načel zlasti v drugi svetovni vojni in tudi v vseh poznejših, saj so bili otroci med najhujše prizadetimi žrtvami vseh in vsakega vojnega spopada – odraslih.

Priprave na sprejetje nove deklaracije o otrokovih pravicah so se v OZN – naslednici Društva narodov – začele v začasni socialni komisiji Ekonomskega in socialnega sveta OZN leta 1946. In čeprav so vse države priznavale potrebo po takem mednarodnopravnem dokumentu, je trajalo 13 let, preden ga je Generalna skupščina OZN sprejela. To je bil prvi korak k večji dejavnosti OZN na tem področju, hkrati pa posredno priznanje, da gre za temo, ki si zasluži samostojno obravnavo. Deklaracija se v uvodu med drugim sklicuje na deklaracijo iz leta 1924, določa, da je »... človeštvo dolžno zagotoviti otroku najboljše, kar lahko da«, in poudarja pomen prostovoljnih (danes: nevladnih) organizacij in lokalnih (državnih) organov, da spremljajo uresničevanje otrokovih pravic v lokalnem okolju. Deklaracija iz leta 1959 razglašča pravico otroka do imena in državljanstva, pravilne prehrane, stanovanja, rekreacije in zdravstvene oskrbe. Opozorjeno je tudi na potrebe otrok »s posebnimi potrebami« in otrok, ki so brez družine. Pravica do izobrazbe je prav tako posebej določena. Deklaracija iz leta 1959 opredeljuje načelo, da imajo otroci pravico do »posebnega varstva«, ki naj bo uresničeno tako, da bo varovana »najboljša korist otroka«, ki naj bo tudi »najpomembnejše merilo« (angl. »paramount consideration«) pri odločanju. Deklaracija obsega tudi določbo o nediskriminaciji (Van Beuren, 1998, 11).

Med pripravljalnimi deli za sprejetje deklaracije je več držav, med njimi Poljska, izrazilo pripravljenost, da podprejo konvencijo o otrokovih pravicah. Zato ni presenetljivo, da se je dve desetletji pozneje oblikovala ta pobuda. Deklaracija o otrokovih pravicah je imela sicer bistveno manjši vpliv od Splošne deklaracije o človekovih pravicah, vendar je hkrati treba ugotoviti, da je prinesla velik napredek pri vsebinskem osmišljanju zasnove otrokovih pravic in je odpirala pot za sprejetje konvencije o tej tematiki dve desetletji pozneje.

Pot za sprejetje take konvencije pa je skoraj istočasno s sprejetjem Deklaracije o otrokovih pravicah 1959 odpiralo tudi vse bolj razvijajoče se in vse bolj odmevno gibanje nevladnih organizacij za otrokove pravice

## **2. GIBANJE ZA OTROKOVE PRAVICE KOT PREDHODNICA SODOBNEGA PRAVNEGA VARSTVA OTROKOVIH PRAVIC**

Gibanje za otrokove pravice je imelo korenine v nemirnem liberalnem obdobju šestdesetih let prejšnjega stoletja in se je navezovalo na dve podobni gibanji, nastali približno v istem obdobju – na gibanje za državljske pravice (afroameriških državljanov v ZDA) in na feministično gibanje za pravice žensk, ki je prav tako nastalo v ZDA in se od tam razširilo zlasti v Evropo (Šelih, 1992, 19). »Zadnja zatirana manjšina«, kot so tedaj poimenovali otroke, je stopila iz mraka na svetlo, in če je poljski pediater in vzgojitelj Janusz Korczak v dvajsetih letih ugotovil, da »otrok še ni spregovoril, zdaj šele poslušaj«, je od šestdesetih let naprej začel tudi govoriti – skozi usta svojih zagovornikov (Verhellen, 1989, 9). Številne raziskave, opravljene v tem času in malo pred njim, so pokazale, da so odrasli – v okviru države, družbe ali družine – otrokom odrekli celo vrsto pravic ali pa jih zapostavljali: telesno kaznovanje je bilo dovoljeno v šoli in družini, posebno čezmerno pa je bilo zaznano v številnih institucijah za otroke, tudi zdravstvena skrb za nosečnice, novorojenčke in majhne otroke se je marsikje pokazala kot nezadostna. Glasu otrok ni bilo slišati v skoraj nobenih postopkih, ki so se vodili v njihovo (domnevno) korist ali proti njim. Gibanje za otrokove pravice, ki je zahtevalo pravice (tudi) za otroke, je bilo notranje sicer zelo raznovrstno, vendar enotno v zahtevi, da je te pravice treba tudi pravno opredeliti. Pri tem se je med drugim sklicevalo na stališča, ki jih je sprejela Deklaracija OZN o otrokovih pravicah (1959), in zahtevalo, da te najdejo svoj pravni izraz v zavezujočem mednarodnopravnem sporazumu.

Značilno za varstvo otrok vse do sprejetja KOP je bilo izhodišče, da gre za varstvo otrok, ne pa za varstvo njihovih pravic. O načinih in oblikah tega »varstva« so v preteklosti vedno odločali odrasli in prav pri njegovem zagotavljanju je prihajalo do hudih zlorab otrokovih pravic in otroka samega. Zato je bil poudarek novih pogledov na to problematiko prenos težišča od varstva otroka na varstvo njegovih pravic – tako izhodišče je pripeljalo tudi do povsem novih pogledov na otrokovo dobro. Bistvena novost, ki so jo zagovarjali predstavniki gibanja za otrokove pravice, je bilo torej njihovo temeljno izhodišče: medtem ko so dotlej uveljavljene oblike in načini varstva otrok izhajali iz pojmovanja otroka kot bitja, ki je potrebno skrbti in varstva – in posledično ne more samo uveljavljati svojih pravic – so predstavniki novih gibanj postavljali otroka v središče procesa in ga pojmovali kot subjekt pravic (Šelih, 1992, 21). Perspektiva privržencev dotedanjega načina obravnavanja

otroka in perspektiva privržencev novih usmeritev sta si bili torej, lahko rečemo, diametralno nasprotni: po prvi odrasli skrbijo za varstvo otroka, po drugi pa gre za pravice otroka, pri njihovem uveljavljanju pa mu morajo pomagati odrasli. V tej novi perspektivi je bilo mogoče govoriti tudi o takih pravicah otrok, ki so dotlej veljale zanje kot neuporabne, na primer o pravici do svobode govora, združevanja in podobno. Pojem »najboljše koristi otroka« je bil sicer že zelo dolgo znan in v uporabi, zlasti v anglo-ameriškem pravu – a način, kakor je bil zastavljen in uporabljan, je omogočal le arbitrarno odločanje o otrokovih pravicah, ne da bi se upošteval otrok kot njihov nosilec. V bistvu je šlo za oceno odraslih o otrokovih potrebah, ne da bi sploh poskušali ugotoviti njegovo mnenje in/ali želje (Mendez, 2007, 106-107). Žalostna je resnica, da je bilo proti otrokom uporabljenih največ krutosti, nepravilnega ravnanja in kršitev njihovih pravic prav v okoljih, ki naj bi jih varovala – pa naj gre za družino, šolo ali delovno mesto.

Gibanje za otrokove pravice seveda ni bilo edino, ki je vplivalo na pripravljenost mednarodne skupnosti, da sprejme pravne listine, ki bi zavezovale države za varstvo otrokovih pravic. V desetletju ali dveh pred sprejetjem KOP so številne države v svojih pravnih redih spremenile zakonodajo, ki se je nanašala na otroke – ne nazadnje tudi pod vplivom Splošne deklaracije o človekovih pravicah (1948). Pravne norme o prepovedi diskriminacije, ki so jih v tem času začele uvajati številne države, so prav tako prispevale k večji odprtosti za sprejetje posebnega dokumenta o otrokovih pravicah. Kategorija otrok je tudi postala že toliko sprejeta, da je bilo hkrati z njo povzeto stališče, da otroci zaradi svoje ranljivosti potrebujejo višjo raven varstva vsaj na nekaterih področjih. Poleg tega je bilo v obdobju, ki je sledilo uveljavitvi Deklaracije o otrokovih pravicah (1959), sklenjenih več regionalnih ali dvostranskih sporazumov, ki so se nanašali na posamezna vprašanja otrokovih pravic, in ob tem se je pokazala potreba po enotnih mednarodnih standardih (Van Beuren, 1998, 14).

### **3. KONVENCIJA O OTROKOVIH PRAVICAH**

Razprava o sprejetju posebnega, samo otrokovim pravicam namenjenega zavezujočega mednarodnopravnega dokumenta ni bila umevna kar sama po sebi. Mednarodnopravni dokumenti o varstvu človekovih pravic, sprejeti po drugi svetovni vojni, so namreč praviloma zagotavljali otrokom enake pravice kakor odraslim – nikjer v teh dokumentih ni omejitve določb samo na odrasle. A resničnost je bila precej drugačna: informacije o tem, da otroci vrste pravic ne morejo uživati enako kot odrasli, so bile čedalje pogostejše in ni jih bilo mogoče preslišati: za številne izmed teh pravic je veljalo, da jih otrok, ki je nedorasel, neizoblikovan, potreben varstva in podpore (odraslih), ne more niti prevzeti in še manj uredničevati (Mendez, 2007, 105).

Začetek dela za pripravo konvencije o otrokovih pravicah je zato sporočal, da si to področje zasluži posebno obravnavo in da je ta potrebna prav zato, ker gre za subjekte, ki so posebno ranljivi, in ker so bili glasovi o kršenju pravic otrok preglasni, da bi jih bilo mogoče preslišati.

Kmalu po sprejetju Deklaracije o otrokovih pravicah in zlasti v naslednjem desetletju so postale zahteve gibanja za otrokove pravice kot platforme nevladnih organizacij precej odmevne – otrokove pravice so postale tema z vse večjim pomenom in jih ni bilo mogoče več kar odmisлити. Delegacija Poljske v OZN je nato leta 1979 vložila formalni predlog za pripravo konvencije, ki bi se nanašala na otrokove pravice. Pripravljalni postopek je trajal deset let; bil je – kot poročajo – zelo zahteven in zapleten, leta 1989 pa je pripeljal do tega, da je Generalna skupščina OZN sprejela besedilo Konvencije o otrokovih pravicah (Van Beuren, 1998, 13-15).

KOP velja danes za konvencijo, ki jo je v najkrajšem času podpisalo in ratificiralo največ držav – med novembrom 1989 in januarjem 1990 kar 61. Veljati je začela še pred potekom enega leta od sprejetja; doslej jo je ratificiralo 194 držav, med zadnjimi ZDA (Fottrell, 2000). Število pogodbenic je v resnici zelo visoko, toda treba je povedati, da je precej veliko tudi število pridržkov, ki so jih določile posamezne države. Odbor za otrokove pravice, ki deluje kot organ KOP (v skladu s 43. členom), v poročilih in pripombah, ki jih pripravlja kot odgovor na poročila držav pogodbenic, spodbuja države, da bi pridržke odpravile, vendar je teh še vedno precej.

Omenimo vsaj dve določbi KOP, ki sta bili večkrat predmet pridržkov in ki vzorčno kažeta na težave, s katerimi so se spopadali sestavljavci KOP. Na prvi problem so naleteli že pri 1. členu, ki opredeljuje pojem otroka, torej že ob najtemeljnejšem pojmu, ki ga je bilo treba določiti. V KOP je otrok »vsako človeško bitje, mlajše od 18 let«. Taka opredelitev ne določa začetka statusa otroka: ali obstaja od spočetja otroka, od njegovega rojstva ali od kakšnega tretjega trenutka. To vprašanje je (seveda) povezano z vprašanjem splava, njegove dovoljenosti ali prepovedi. Če bi se KOP opredelila do tega vprašanja, bi bilo njeno sprejetje gotovo ogroženo; sestavljavci so zato izbrali tako opredelitev, ki tega zelo zahtevnega problema ni odprla – izognili so se mu in dosegli, da je bilo besedilo širše sprejemljivo. Ker pa gre za zelo temeljen problem v številnih državah, je bila prav ta določba večkrat predmet pridržkov (Van Beuren, 1998, 33).

V 6. členu KOP določa, da ima vsak otrok neodtujljivo pravico do življenja. Taka določba vsebinsko obsega tudi prepoved smrtne kazni; znano pa je, da obstaja več držav (med njimi ZDA), ki predvidevajo smrtno kazen tudi za mladolence. Čeprav KOP ne prepoveduje izrecno smrtne kazni za otroke (do 18. leta starosti), so nekatere države štejele za potrebno, da določijo pridržek v zvezi s to določbo, ali pa konvencije niso ratificirale.

Ena izmed dilem, ki se je pojavila pri sprejemanju KOP, pa tudi pozneje, je bila bojazen, da bi bile otrokove pravice s tem, da so izločene v posebno konvencijo, lahko izključene iz splošnega okvira človekovih pravic in postale getoizirane (Brems, 2010, 21). Ta bojazen se med veljavnostjo KOP nikakor ni uresničila: otrokove pravice so v tem času nedvomno okrepile svoj pomen; zavedanje odraslih o njihovi potrebnosti in pomembnosti se veča, prav tako postaja čedalje večja občutljivost javnosti in različnih strok, ki se ukvarjajo z vprašanji, povezanimi s temi pravicami.

V nasprotju z drugimi mednarodnopravnimi dokumenti o človekovih pravicah je KOP univerzalna v tem smislu, da obsega socialne in ekonomske, pa tudi politične in državljanske pravice otrok (Kilkelly, 2000, 87-88). Če jo primerjamo z obema sporazumoma o človekovih pravicah – državljskih in političnih ter ekonomskih in socialnih – vidimo, da združuje obe skupini pravic in jih seveda prilagaja posebnemu položaju otroka. Ta značilnost bi morda lahko pripomogla, da bi uzrli obe skupini pravic kot enakopravni (Brems, 2010,22).

Ob prikazu splošnih značilnosti KOP velja povedati, da je bila ta konvencija – poleg Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – edina med konvencijami o človekovih pravicah, ki je poznala samo »skupinski nadzor«, ne pa tudi individualnih pritožb, kakršne pozna na primer Konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. KOP je predvidela ustanovitev odbora za otrokove pravice, ki sprejema, razčlenjuje in ocenjuje periodična poročila držav o stanju teh pravic v posamezni državi ter daje po obravnavi k poročilu svoje pripombe ali priporočila. Čeprav se je v prvih letih po uveljavitvi konvencije zdelo, da bo ta odbor ostal morda le brezzobi tiger, se to ni zgodilo: sčasoma so postali poročila odbora, ki jih pripravlja za organe OZN, in pripombe (angl. »observations«), ki jih pripravlja za vsako poročilo vsake države, ki ga ta predloži, zelo kakovostni, pridobili so velik ugled med državami in bistveno prispevali k uveljavljanju konvencije.

#### **4. TEMELJNA NAČELA KOP**

Razlagalci KOP so že na samem začetku veljavnosti konvencije opozarjali, da temelji na treh »P«-jih (angl. »participation – protection – provision«), pozneje pa so temu dodali še četrti »P« – »prevention« (Van Beuren, 1998, 67). Gre torej za sodelovanje, varstvo, zagotavljanje in preprečevanje. Vsebina teh oznak kaže na temeljno usmeritev KOP in na temeljno smer njenega delovanja. Sodelovanje pomeni soudeležbo otroka pri odločitvah, ki se tičejo njegovega življenja; v zvezi z varstvom gre za varstvo otrok pred vsakršno obliko diskriminacije in vsemi oblikami zanemarjanja ali izkoriščanja; preprečevanje se nanaša na preprečitev kakršne koli škode otrokom; zagotavljanje pa se navezuje na zagotavljanje pomoči (države) pri



uresničevanju njihovih temeljnih potreb (Van Beuren, 1998, 15). Te štiri oznake kažejo štiri temeljne, dopolnjujoče se pristope k otrokovim pravicam in izražajo temeljne načine zagotavljanja teh pravic: otrok mora imeti svoj glas v odločitvah, ki ga zadevajo; »odrasli« (starši, družina, državni organi, nevladne organizacije) morajo zagotoviti, da ni diskriminiran, preprečiti kakršno koli izkoriščanje in zadostiti njegove vitalne potrebe; vsi »odrasli« morajo preprečevati, da bi se otrok znašel v položaju, v katerem bi lahko utrpel škodo; in končno, državni in drugi organi morajo zagotoviti pomoč in podporo otrokom pri uresničevanju otrokovih pravic.

Po mnenju Van Buerenove je z vidika razvoja otrokovih pravic najpomembnejše načelo otrokovo sodelovanje, (Van Beuren, 1998, 15) hkrati pa je to načelo najspornejše. Zanimivo je, da ga nekateri poznejši (neobvezni) dokumenti OZN, ki se nanašajo na otrokove pravice, ne navajajo. Tako na primer Svetovna deklaracija o preživetju, varstvu in razvoju otrok (1990), sprejeta na Svetovnem vrhu za otroke (1989), o tem molči in prav tako na tem vrhu sprejeti akcijski načrt. Vzrok za to je bil – tako Van Buerenova – zelo pragmatičen: obstajala je bojazen, da bi uveljavljanje tega načela lahko preprečilo plodno sodelovanje na tem vrhu, v središču katerega so bili preprečevanje, varstvo in zagotavljanje (pomoči) (Van Beuren, 1998, 15-16). Gre v bistvu za odgovor na vprašanje, ali sta otroku potrebna samo varstvo in preprečevanje škode ali je pri uresničevanju obojega prav, da dejavno sodeluje tudi otrok. Odgovor na to dilemo je v različnih okoljih sveta, ki jim je KOP kot univerzalna mednarodnopravna pogodba namenjena, različen; ti različni pogledi povzročajo različen odnos do tega načela – in posledično do KOP kot celote.

Med cilji, ki jih uresničuje KOP, velja najprej omeniti, da so njene določbe za državo, ki jo ratificira, zavezujoče. Poročila Odbora za otrokove pravice in priporočila posameznim državam izhajajo iz stališča, da morajo države izvajati določbe KOP in omogočati, da se uresničujejo tudi v življenju, zlasti v življenju otrok. Do uveljavitve te konvencije so bile te pravice samo predmet notranjih zakonodaj in odločanja v posameznih primerih na podlagi teh zakonodaj; po njenem sprejetju pa so te pravice dobile bistveno višji status. KOP je določila nekatere nove pravice (pravica do sodelovanja, državljanske in politične pravice) in odbor upravičeno pričakuje in zahteva, da se te pravice tudi uresničujejo. Pomemben dosežek KOP je, da je s svojimi pravili predpisala obvezne standarde za določanje in uresničevanje posameznih otrokovih pravic, tako pa prispevala k poenotenju ravni in kakovosti teh pravic v posameznih državah. V zvezi z določili o varstvu in zagotavljanju pomoči je KOP opredelila tudi nove obveznosti za različne nosilce odgovornosti v posamezni državi, hkrati pa okvir, v katerem morajo države preprečevati diskriminacijo otrok pri uveljavljanju pravic, določenih v konvenciji (Van Beuren, 1998, 15-16).

Domet KOP se tako kaže kot dokaj velik; vsekakor večji, kakor se je pričakovalo ob njenem sprejetju.

## 5. SESTAVA KOP

KOP obravnava dve vrsti človekovih pravic, ki sta v drugih mednarodnopravnih dokumentih (tudi OZN) ločeni, namreč pravice, ki jih, ko gre za odrasle, imenujemo politične in državljanske na eni strani ter ekonomske in socialne na drugi strani. Ti dve skupini pravic imata različno pravno naravo – prve so pozitivne, druge negativne in v zvezi z njima imajo tudi države različne obveznosti: medtem ko mora prva skupina praviloma prepovedati njihovo kršitev, je dolžnost druge skupine pri zagotovitvi teh pravic omejena z ekonomskimi možnostmi posamezne države. Dejstvo, da KOP obe skupini pravic obravnava skupaj, nekako enakovredno, je spodbudilo nekatere pisce k trditvi, da konvencija s tem poudarja nedeljivost človekovih pravic, ki je del prevladujoče doktrine o človekovih pravicah v OZN, ni pa spoštovana v praksi. Ob tem nekateri sklepajo, da bi KOP lahko – kot največkrat ratificirana konvencija OZN – pripomogla k opredelitvi obeh skupin pravic kot enakopravnih (Brems, 2010, 22).

Tako kot velika večina mednarodnopravnih pogodb tudi KOP obravnava celoto področja, ki mu je namenjena – v njej so opredeljene tako materialnopravne določbe, ki razčlenjujejo posamezne pravice kot tudi postopkovne in organizacijske.

Glede tega, katera so splošna načela KOP, se stališča avtorjev med seboj nekoliko razlikujejo. Tako Freeman šteje mednje načelo (največje) otrokove koristi (3. člen), prepoved vsakršne diskriminacije (2. člen), nedotakljivost življenja (6. člen) in spoštovanje otrokovih stališč (12. člen) (Freeman, 2007, 1). Nekateri drugi avtorji pa jih razlagajo širše. Mednje štejejo namreč 1. člen KOP z določitvijo subjekta, ki mu je konvencija namenjena, opredeljujejo torej pojem otroka (v smislu KOP). To naj bi bila oseba, ki še ni dopolnila 18 let (1. člen). V drugih štirih uvodnih določbah so navedena splošna načela, ki jih je treba upoštevati pri razlagi konvencije in njenih pojmov; s tem so dana tudi temeljna razlagalna merila oziroma opredelitve. V 2. členu KOP nalaga državam pogodbenicam, da vsakega otroka obravnavajo brez vsakršne diskriminacije – glede na celo vrsto različnih okoliščin. Enega od temeljnih razlagalnih institutov konvencije, otrokove koristi (angl. »the best interest of the child« ali največja korist otroka), obravnava 3. člen KOP, ki velja za enega najpomembnejših pri njeni uporabi. Določba 4. člena se uvršča med splošne, čeprav po svoji vsebini spada med tiste, ki opredeljujejo uresničevanje KOP. Ta člen določa namreč dolžnost države pogodbenice, da z vsemi mogočimi sredstvi v svojem sistemu zagotovi uresničevanje pravic, določenih s KOP. In končno, v 5. členu so opredeljene odgovornosti, pravice in dolžnosti staršev in/ali oseb, ki so pravno odgovorne za otroka. Te osebe morajo zagotoviti ustrezno vodenje, usmerjanje in uresničevanje pravic otrok, določenih v konvenciji – v skladu z otrokovimi razvojnimi zmožnostmi (angl. »consistent with the evolving capacities of the child«) (Fottrell, 2000, 5).

Instituta »otrokovih koristi« oziroma »najboljše koristi otroka« in »upoštevanje otrokovih razvojnih zmožnosti« oziroma »otrokovih razvijajočih se zmožnosti« štejejo za najpomembnejši razlagalni načeli KOP.

Osebnosti prave KOP obsegajo podobne pravice kakor ustrezni splošni mednarodnopravni dokumenti: pravico do življenja in najboljšega preživetja in razvoja (6. člen), pravico do imena (7. člen), do družinskega življenja (9.–10. člen). Temu sledijo pravice, ki so ustreznice za državljanske in politične pravice odraslih: svoboda izražanja (13. člen), svoboda misli, vesti in veroizpovedi (14. člen), svoboda združevanja (15. člen), pravica do zasebnosti (16. člen) in obveščeniosti (17. člen) – ki se vse uresničujejo, upoštevajoč »otrokove razvojne zmožnosti« – te omejitve so pri teh določbah konvencije podrobnejše. V tej skupini najdemo večino participativnih pravic, torej pravice iz tiste skupine, ki so zbudile največ razprave in nasprotujočih si mnenj ter prispevale tudi k velikemu številu pridržkov. Očitek, na katerega je mogoče naleteti, namreč da je KOP preveč upoštevala »zahodne« poglede, je pri tej skupini pravic še zlasti izraziti.

Konvencija obsežno obravnava pravice skupin otrok, ki so posebno ranljive ali izpostavljene posebno velikemu tveganju za različno vrsto oškodovanja. V tem okviru KOP obravnava varstvo otrok pred nasiljem (19. člen), otroke, prikrajšane za družinsko okolje (20. člen), otroke, ki so posvojeni (21. člen), otroke begunce (22. člen), invalidne otroke (23. člen, v slovenski terminologiji so to otroci s posebnimi potrebami) in otroke manjšin (30. člen).

Ekonomske in socialne pravice obsegajo otrokovo pravico do zdravja (24. člen), do storitev iz socialnega varstva (26. člen), do primerne življenjske ravni (27. člen), do izobraževanja (28. člen) ter do igre in kulture (31. člen). KOP zagotavlja tudi varstvo otroka pred vsakršnim izkoriščanjem pri delu (32. člen).

Konvencija navaja tudi pravice otrok v položaju, ki je posebno tvegan in v katerem bi lahko utrpeli posebej določeno škodo. Sem spadajo problemi otrok, ki so izpostavljeni zlorabam drog (33. člen), spolnim zlorabam (34. člen), ugrabitvam, prodaji in trgovini z otroki (35. člen), zagotavlja se varstvo pred drugimi oblikami izkoriščanja (36. člen), posebej so obravnavani otroci v oboroženih spopadih (38. člen), na koncu pa so navedena merila za mladoletniško sodstvo (40. člen).

Večina teh določb se nanaša na protektivne pravice otrok, torej tiste, pri katerih KOP zagotavlja varstvo pred ravnanjem, ki bi lahko ogrozilo ali kršilo kakšno temeljno otrokovo pravico.

V zadnjo skupino določb KOP spadajo tiste, ki so postopkovne ali namenjene izvajanju konvencije. Med njimi so take, ki se nanašajo na posamezno v konvenciji določeno pravico, na primer na pravico otroka do občasnega nadzora lastnega zdravstvenega obravnavanja (25. člen); pravico otrok, žrtev različnih škodljivih ravnanj, do rehabilitacije (39. člen), splošno določbo o zahtevi po spoštovanju obstoječih meril za človekove pravice (41. člen) in določbe o načinu delovanja konven-

cije: v 43. členu je določen Odbor za otrokove pravice kot organ KOP, v 44. členu pa dolžnost držav pogodbenic, da poročajo o stanju otrokovih pravic. Obstaja tudi splošna obveznost razširjati poznavanje KOP v okoljih držav pogodbenic.

Doslej so bili sprejeti še trije izbirni protokoli h konvenciji, ki podrobneje obravnavajo izbrana vprašanja, določena v KOP. Gre za protokol glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije,<sup>3</sup> glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih<sup>4</sup> in glede postopka sporočanja kršitev<sup>5</sup> – ta protokol še ni začel veljati.

## **6. KOP PETINDVAJSET LET PO SPREJEMU**

V času od svoje uveljavitve dalje konvencija ni razočarala svojih zagovornikov. Njen vpliv v celoti je sicer težko oceniti, saj bi to zahtevalo izjemno obširno delo, a nobenega dvoma ni, da je KOP kot pravni dokument imel izjemno velik vpliv na nacionalne zakonodaje in posredno na položaj otrok in njihovih pravic v svetu. Ob tem je pomembno zlasti to, da se je v tem času položaj otrok po vsem svetu bistveno izboljšal: vrsta zdravstvenih in izobrazbenih kazalnikov kaže na to, da se je izboljšalo tako zdravstveno stanje otrok kot njihovo šolanje in da so njihove možnosti za preživetje in kvalitetno življenje večje kot so bile pred 25 leti.

Odbor za otrokove pravice, ki deluje v okviru konvencije kot nadzorni organ s svojimi mnenji, ki jih izdaja v zvezi s poročili posameznih držav in zlasti tudi s svojimi splošnejšimi stališči, pomembno vpliva na nacionalne zakonodaje in tudi na to, da se kršitve otrokovih pravic prav konkretno obravnavajo. V svojih odzivih na poročila držav o stanju otrokovih pravic odbor konkretno navaja pomanjkljivosti in morebitne kršitve ter zahteva njihovo izboljšanje ali odpravo. Naj kot primer navedem, da ta odbor Slovenijo vedno znova opozarja na slabše varstvo pravic različnih ranljivih skupin otrok – med njimi najdemo na primer otroke s posebnimi potrebami, Romske otroke, zadnji odziv iz leta 2013 pa opozarja tudi na možnost povečane tveganja revščine otrok v Sloveniji. Res pa je tudi, da sprejema včasih stališča ali oblikuje pripombe, ki jih države štejejo za bodisi napačne ali vsaj nepotrebne, ker ne odslikavajo resničnega stanja v posamezni državi.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.

<sup>4</sup> Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.

<sup>5</sup> Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev, dostopno na: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_Res\\_66\\_138-E.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_Res_66_138-E.pdf) (3. 4. 2014). Slovenski prevod protokola je pregledala in verificirala Stalna koordinacijska skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije, vendar ta še ni bil objavljen v Ur. l. RS.

<sup>6</sup> Glede kritičnih pripomb države prim. prispevek T. Dolčiča tukaj, s. 28–38.

Ob tej pozitivni oceni pa obstaja seveda tudi temnejša plat: tudi po uveljavitvi KOP so bili otroci zelo pogoste žrtve v vseh konfliktih, ki so jih sprožili odrasli. Po letu 1989 smo bili - in smo še - priče številnim vojnim konfliktom, v katerih so otroci najtežje in tudi najbolj nedolžne žrtve. V teh 25ih letih so nas prepogosto pretresle fotografije poškodovanih, izmaličenih, prestrašenih trpečih otrok, da bi lahko te kršitve najbolj elementarnih otrokovih pravic, pravice do nedotakljivosti življenja, spregledali. In ne le to, prav kmalu po sprejetju konvencije smo bili neposredno soočeni s takimi kršitvami doma in v svoji najbližji okolici.

Na svetu obstajajo še tudi številne druge kršitve otrokovih pravic; naj opozorim samo na dve, ki se nanašata na pravice deklic – njihovo šolanje v številnih državah ni mogoče ali pa je močno oteženo; spolno pohabljanje deklic pa prav tako še daleč ni izkoreninjeno.

Problem, na katerega opozarjajo v zvezi z otrokovimi pravicami, zlasti odkar je izbruhnila finančna in gospodarska kriza, je problem revščine in posledično socialne izključenosti. Kriza je pahnila v ekonomsko negotovost in revščino milijone ljudi po vsem svetu, med njimi seveda tudi otroke. Revščina otroke posebej prizadene, saj jim jemlje možnosti razvoja in bodočnosti.

Opozoriti velja tudi na kritiko«duha» konvencije, namreč, da se osredotoča le na otrokove pravice in pušča ob strani njegove dolžnosti oziroma odgovornost. Tako se tudi pri nas pojavljajo publikacije, ki govorijo prav o otrokovih dolžnostih. Vendar konvencija ni nikoli razumela otroka le kot nosilca pravic, temveč gradi tudi na njegovi odgovornosti. Eden najbolj avtoritativnih organov Sveta Evrope, Beneška komisija, je v svojem poročilu o stanju otrokovih pravic leta 2014 opozorila na to, da je verjetno največji dosežek konvencije to, da otroka šteje za subjekta; kot subjekt pa je gotovo ne le nosilec pravic temveč tudi zrealne plati pravice, namreč odgovornosti.

Nobenega dvoma ni, da gre prav konvenciji, katere 25. obletnico sprejema in delovanja obeležujemo, zasluga, da smo danes mnogo bolj ozaveščeni o položaju otrok v svetu in doma, da mnogo bolje poznamo dobre in slabe plati otrokovega položaja, da smo se boljše zavedli tega, kar je pred skoraj stoletjem lepo izrazil Janusz Korczak, ko je kot prvi na svetu zapisal, da ima otrok pravico do ljubezni in do spoštovanja.

## **Literatura**

Eva Brems: Children's rights and universality, v: Developmental and Autonomy Rights of Children, Jan C. M. Willems (ur.), 2007, 2. Izdaja, Intersentia, Antwerp-Oxford, 2010, str. 11–37.

Deirdre Fottrell: One step forward or two steps sideways? Assessing the first decade of the children Convention on the Rights of the Child, v: Revisiting Children's Rights, 10 years of the

- UN Convention on the Rights of the Child, Deirdre Fottrell (ur.), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000, str. 1–14.
- Michael Freeman: A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 3, The best interests of the child, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston, 2007.
- Irena Jager Agius (ur.) Otrokove pravice v Sloveniji: od normativnih standardov do učinkovitega varstva, Ministrstvo za zunanje zadeve in Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2014
- Marija Kavkler: Pravica otroka s posebnimi potrebami do inkluzivne vzgoje in izobraževanja, v: Zbornik za Alenko Šelih, PF, IKPF, SAZU Ljubljana, 2013.
- Ursula Kilkelly: The Impact of the Convention on the Case-law of the European Court of Human Rights, v: Revisiting Children's Rights, 10 years of the UN Convention on the Rights of the Child, Deirdre Fottrell (ur.), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000, str. 87–100.
- Mateja Končina Peternel: Varstvo pravice do družinskega življenja pri posegih države v družinska razmerja zaradi varovanja koristi otrok (doktorska disertacija), Ljubljana, 1997.
- Emilio Garcia Mendez: A Comparative Study of the Impact of the Convention on the Rights of the Child – Law reform in selected civil law countries, v: Protecting the World's Children – Impact of the Convention on the Rights of the Child in Diverse Legal Systems, UNICEF, Cambridge University Press, 2007, str. 100–141.
- Barbara Novak: Otrokove pravice in šola, Cankarjeva založba, Pravna obzorja, Ljubljana, 2004.
- Alenka Puhar: Prvotno besedilo življenja, Studia humanitatis, Ljubljana, 2004.
- Alenka Šelih, (urednica). *Pravni vidiki otrokovih pravic*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1992.
- Geraldine Van Bueren: The International Law on the Rights of the Child, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1998.
- Verhellen, Strategy for a full-fledged position of children in our society, v: Ombudwork for children. Leuven/Amersfort, Acco, 1989.

## **Pravni viri**

- Konvencija o otrokovih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13; konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90.
- Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.
- Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.
- Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev, dostopno na: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_Res\\_66\\_138-E.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_Res_66_138-E.pdf) (3. 4. 2014). Slovenski prevod protokola je pregledala in verificirala Stalna koordinacijska skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije, vendar ta še ni bil objavljen v Ur. l. RS.
- Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 47/13 in 47/13.

## **Povzetek**

Prispevek predstavi razvoj zamisli o varstvu otrokovih pravic kot posebne skupine človekovih pravic od Deklaracije Lige narodov iz leta 1924 preko Deklaracije OZN iz leta 1959 do sprejetja Konvencije leta 1989. Pri tem opozarja na filozofske in socialno družbene podlage tega procesa. Ob razčlembi vsebine Konvencije avtorica poudari novi pogled na otroka, ki ga je sprejela konvencija – otrok ni več le objekt varstva temveč subjekt pravic. Ta pogled v celoti spreminja pravni položaj otroka v mednarodnem in tudi nacionalnem pravu. Prispevek na to razčlenjuje nekaj temeljnih dilem pri sestavi konvencije: na dilemo, kako določiti subjekta te konvencije, ne da bi pri tem naleteli na probleme, od kdaj šteti začetek življenja subjekta; na problem povezanosti otrokove neodtujljive pravice do življenja in dejstvom, da nekatere države poznajo smrtno kazen tudi za mladoletnike; na problem bojazni, da bo samostojna konvencija o otrokovih pravicah povzročila getoizacijo teh pravic.

Pri oceni konvencije 25 let po njeni uveljavitvi avtorica ugotavlja, da je konvencija uspešen mednarodno pravni dokument, ki je opravičila svojo vlogo. Položaj otroka na svetu se je v tem času bistveno izboljšal; odbor za otrokove pravice, ki deluje v okviru konvencije je prispeval k uspešnemu uveljavljanju določb konvencije. Ne gre pa spregledati, da je kršitev otrokovih pravic še vedno ogromno; pri nekaterih gre za stare kršitve kot na primer kršitev pravic dekllic do šolanja v nekaterih delih sveta. Od nastopa finančne in ekonomske krize pa so kršitve ekonomskih pravic otrok verjetno tista skupina, ki predstavlja najhujše in najpogostejše kršitev otrokovih pravic – tudi v razvitem svetu in tudi v Sloveniji.

## **Splošni pogled na pravice otrok v Sloveniji – 25 let po sprejemu Konvencije o otrokovih pravicah**

### **1. UVOD**

Vsaka obletnica določenega dogodka je priložnost, da se vprašamo, kaj se je v preteklem obdobju zgodilo, kakšna so bila naša pričakovanja in kaj se je od njih uresničilo. Na podlagi takšnih ocen in ugotovitev načrtujemo prihodnje aktivnosti, cilje in želje. Letos praznujemo oziroma bolje rečeno obeležujemo kar dve pomembni obletnici. 20. novembra bo minilo 25 let, kar je Generalna skupščina Organizacije združenih narodov sprejela Konvencijo o otrokovih pravicah (v nadaljevanju: KOP), konec decembra pa bo poteklo tudi 20 let od začetka delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh)<sup>1</sup>.

SFR Jugoslavija je KOP ratificirala zelo hitro po sprejemu (Uradni list SFRJ-MP, št. 15/90). Republika Slovenija je mednarodne pogodbe, ki so veljale v državi, iz katere se je osamosvojila, v svoj pravni red načelno prevzela z Ustavnim zakonom za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I), konkretno pa šele z Aktom o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN (Uradni list RS – MP št. 9/92), ki ga je na podlagi pooblastila iz drugega odstavka 3. člena omenjenega zakona sprejela takratna skupščina in je bil objavljen 17. julija 1992.

Že pred tem je bila sprejeta nova ustava (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I), ki je v 8. členu določila, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Ta določba je bila verjetno tudi razlog, da smo ob notifikaciji nasledstva prijavili pridržek k določbi KOP, ki zahteva sodno odločitev o odvzemu otroka staršem.

### **2. ORGANIZACIJSKI OKVIR**

Nova ustava je v 159. členu določila tudi do tedaj v našem pravnem redu neznanu institucijo – varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin, predvidela pa je tudi možnost ustanovitve posebnih varuhov pravic državljanov na posameznih področjih (drugi odstavek 159. člena). Kljub več različnim predlogom in po-

---

<sup>1</sup> Publikacija 20 let delovanja varuha človekovih pravic RS, 1994 – 2014, (varuh človekovih pravic RS, Ljubljana, december 2014)



budam za ustanovitev različnih posebnih varuhov (zlasti otrok, bolnikov, invalidov) ostaja ta določba ustave do danes neuresničena.

Kar dve leti je moralo preteči od uveljavitve ustave do sprejema posebnega zakona, ki je vzpostavil institucijo Varuha. Skupščina je namreč 20. 12. 1993 sprejela Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, 71/93, 15/94 popr., 56/02-ZJU in 109/12), prvi varuh pa je bil zaradi pravnih zapletov v zvezi s postopkom izvoljen šele 29. 9. 1994.

Že od začetka delovanja Varuha se pravzaprav pojavljajo predlogi za ustanovitev posebnega varuha otrokovih pravic<sup>2</sup>. Nevladne organizacije so nas pogosto kritizirale, da zaviramo ustanovitev posebnega varuha, mi pa smo vedno poudarjali temeljno odprto vprašanje, ki je ustavnopravne narave. Varuh je ustanovljen za ugotavljanje kršitev oblastnih organov, zato ne more in ne sme posegati v civilnopravna razmerja med posamezniki, v skladu s to ustavno omejitvijo pa tudi posebni varuh ne bi mogel imeti tovrstnih pooblastil. Ker tudi posebni varuh otrokovih pravic ne bi mogel prevzemati njihovega zastopstva v pravnih postopkih in s tem dejansko varovati njihovih pravic, bi bil edini smisel ustanovitve posebnega varuha otrokovih pravic v njegovem proaktivnem in preventivnem delovanju, ki ga Varuh v okviru svojih nalog sicer tudi opravlja, vendar le v manjšem obsegu, saj njegovo delo v večjem delu temelji na prejetih pobudah.

Predlogi nevladnih organizacij za ustanovitev posebnega varuha otrokovih pravic se ponavljajo vsakih nekaj let, glede na zahteve po racionalizaciji dela vseh državnih organov pa verjetno ni mogoče pričakovati, da bo ta ideja kmalu uresničena. Varuh načelno ne nasprotuje ustanovitvi novih institucij za varovanje človekovih pravic, vendar pa pri tem opozarja, da je treba predhodno poleg že omenjenega vprašanja pristojnosti, razrešiti tudi vprašanje medsebojnih odnosov Varuha in posebnih varuhov.

Dokler ne bo za področje otrokovih pravic ustanovljen poseben varuh in ne bodo določene tudi njegove naloge, mora to delo opravljati Varuh človekovih pravic Republike Slovenije v okviru ustavnih in zakonskih pooblastil.

Varuh v okviru svojih nalog ne obravnava le posameznih kršitev človekovih pravic, temveč posebno pozornost posveča širšim vprašanjem uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj se le s spremembami zakonske ureditve in splošne prakse izvajanja predpisov lahko izboljša stanje na tem področju. Za posameznika je seveda najpomembnejše, da se razreši vprašanje kršitve njegovih pravic, za varuha in celotno družbo pa je še pomembnejše, da lahko iz posameznih primerov ugotovimo morebitne sistemske pomanjkljivosti, nanje opozorimo pristojne organe in jim jih pomagamo odpraviti.

---

<sup>2</sup> Arhiv Varuha človekovih pravic RS

### **3. NORMATIVNI OKVIR**

V naši pravni ureditvi so pravice otrok urejene zelo parcialno, v okviru posameznih zakonov, ki urejajo bolj ali manj vsebinsko zaokrožena področja. Zato je treba za celovito oceno uresničevanja otrokovih pravic v Republiki Sloveniji poznati predpise z zelo različnih področij, od družinskih razmerij, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, vzgoje in izobraževanja, socialne varnosti, državljanstva, medijev, pa do kazenskih predpisov, da ne omenjamo vseh zakonov, ki urejajo različne pravne postopke (kazenski, upravni, pravdni, nepravdni). Ker množica različnih predpisov ustvarja vtis neurejenosti oziroma nesistematičnosti, smo se že večkrat srečali s predlogi, da bi vse otrokove pravice uredili v posebnem zakonu. Takšnim idejam je v Sklepnih ugotovitvah o združenem tretjem in četrtem rednem poročilu Republike Slovenije, ki jih je odbor sprejel na svojem triinšestdesetem zasedanju (27. maj -14. junij 2013) sledil tudi Odbor Združenih narodov za otrokove pravice ([www.CRC/C/SVN/CO/3-4](http://www.CRC/C/SVN/CO/3-4)). Odbor obžaluje, da v Sloveniji »še vedno ni konsolidirane zakonodaje o otrocih, ki bi vse ustrezne določbe konvencije združila v nacionalni zakonodaji«. Odbor zato priporoča »uvedbo celovitega prava otrok v skladu z vsemi določbami konvencije«.

O takšnem projektu smo pred leti razpravljali s kolegi pri srbskem varuhu človekovih pravic (Zaštitnik građana), ko smo jim pomagali pri vzpostavitvi institucije. Kolegi so se čudili našemu zelo rezerviranemu stališču do te ideje in utemeljevali poseben zakon s potrebo, da bodo vse otrokove pravice urejene v enem predpisu, kar naj bi zelo olajšalo delo vsem, ki odločajo v posameznih postopkih.

Z vidika preglednosti pravne ureditve bi bil morda za laike nekakšen zakonik o pravicah otroka morda zares uporaben, vendar pa zaradi tako zelo različnih vsebinskih področij, kjer se otrokove pravice uveljavljajo, te zamisli po našem mnenju ni mogoče uresničiti. Celovit zakonik o pravicah otrok bi po naši oceni lahko povzročil celo negativne učinke, saj bi ne dopuščal oziroma bi zelo otežkočal ureditev pravic otroka v posebnih predpisih, česar pa si v današnjem času hitrih družbenih sprememb ne moremo zamisliti. Poleg tega nomotehnično ni primerno v istem predpisu določiti (in pomešati) materialnopravnih in procesnih določb, da niti ne omenjamo različnih postopkov, ki bi jih moral takšen predpis bolj ali manj enotno urediti.

Projekt srbskih kolegov (pa tudi nekaterih drugih) je po zadnjih informacijah obležal v predalu, ideja o celovitem normiranju pravic otroka pa očitno še živi v mednarodnih krogih. V zadnjem univerzalnem periodičnem pregledu z dne 4. 11. 2014 Sveta ZN za človekove pravice<sup>3</sup> se je takšen predlog spet pojavil (predlog Vietnamu).

<sup>3</sup> Arhiv varuha človekovih pravic RS

Morda še težje razumljivo je priporočilo Odbora Združenih narodov za otrokove pravice, naj Slovenija dopolni svojo ustavo z določbo, da je otrokova korist glavno vodilo pri odločanju o njegovih pravicah (priporočilo št. 29.). Takšen predlog, ki je po vsej verjetnosti sledil predlogu ene od slovenskih nevladnih organizacij, izkazuje popolno nepoznavanje naše pravne ureditve. Ker se mednarodne pogodbe (ratificirane in objavljene) na podlagi 8. člena ustave uporabljajo neposredno, morajo v vseh postopkih, kjer je udeležen otrok, pristojni organi slediti zahtevi iz 4. člena KOP. Ponavljanje določb mednarodnih pogodb v domači zakonodaji pa ne bi v ničemer prispevalo k večjemu ali bolj učinkovitemu varstvu otrokovih pravic.

Večkrat smo naleteli tudi na predloge, naj zakonodaja podrobneje opredeli korist otroka, ki jo kot vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki zahteva 3. člen KOP. Poudariti je treba, da korist otroka ni samostojna pravica, temveč le eno od načel, na katerih temelji KOP. Načel ni treba posebej podrobneje definirati, saj ni mogoče vnaprej predvideti vseh možnih pravnih in dejanskih položajev, ko ga je treba upoštevati, poleg tega pa vsaka dodatna definicija le zoži razumevanje splošnega načela. Tistemu, ki odloča v konkretnem primeru, bi podrobnejša definicija otrokove koristi morda pomagala pri odločanju, vendar bi vsebinsko njegovo ugotavljanje otrokove koristi zreducirala le na ugotavljanje zakonskih znakov definicije, ne bi pa uresničila zahteve, da je treba otrokovo korist posebej ugotoviti in utemeljiti v vsej njeni celovitosti.

Pri Varuhu ugotavljamo, da pristojni organi, ko odločajo o otrokovih pravicah, še vedno prepogosto zanemarijo svojo obveznost, da bi jim bila otrokova korist pri tem glavno vodilo. Zato se v obrazložitvah svojih odločitev pogosto zapletajo v razlage odnosov, ki so sicer pomembne za utemeljitev odločitve (odločbe), ni pa mogoče iz njih ugotoviti, kako je bila oziroma ali je sploh bila upoštevana otrokova korist. Vse takšne odločitve državnih organov so zato sporne in seveda izpodbojne, saj jih v najpomembnejšem delu niti ni mogoče preizkusiti. Temu vprašanju bi zato morali nameniti več pozornosti tudi vsi organi, ki odločajo o pritožbah ali drugih pravnih sredstvih.

Po drugi strani pa nas upoštevanje vodila otrokovih koristi lahko postavi tudi pred zelo težko dilemo: kaj naj stori državni organ, ki mora v skladu z ustavnimi zahtevami o pravni državi svoje odločitve opreti na zakonske določbe, pa ugotovi, da bi upoštevanje otrokovih koristi narekovalo drugačno odločitev, ki formalno ne bo ustrezno utemeljena, sledila pa bo enemu od temeljnih načel konvencije. Vemo namreč, da se KOP uporablja neposredno, obenem pa njenih načel vendarle ni mogoče kar enostavno uporabiti kot edino pravno podlago, ki bi vse druge izključevala. Upoštevajoč tudi načelo pravičnosti bi morda v takšnih primerih lahko opravičili nespoštovanje kogentnih pravnih pravil ali njihovo široko interpretacijo, vendar bi zlahka zašli na področje arbitrarnosti odločanja.

Zato domnevna otrokova korist pri odločanju o njegovih pravicah ne sme biti izključna (edina) pravna podlaga, temveč je lahko le vodilo, ki ob presoji vseh konkretnih okoliščin narekuje določeno, v pozitivnem pravu utemeljeno odločitev. Takšno izhodišče pa zahteva predvsem od zakonodajalca, da pri pripravi vseh predpisov, ki urejajo otrokove pravice, posebej pozorno opredeli pravne podlage za posamezno pravico, ki bodo organu odločanja vendarle omogočile primeren »manevrski prostor« za prilagoditev odločitve konkretnim okoliščinam. Te odgovornosti ni mogoče prepuščati izvršilnim organom, niti organom sodne veje oblasti.

Varuh v okviru svojih pristojnosti ne more zahtevati spremembe sprejetih odločitev pristojnih organov, lahko pa opozarja na elemente oziroma okoliščine, ki so pri odločanju pogosto prezrte, premalo upoštevane ali pa je premalo utemeljen njihov pomen. Zato bi morali vsi organi odločanja o otrokovih pravicah njegovo korist posebej utemeljiti v vsaki odločitvi, izostanek takšne utemeljitve pa bi moral predstavljati takšno nepravilnost, ki bi imela za posledico ničnost takšne odločbe. Ta predlog smo utemeljili v letnem poročilu za leto 2010, vendar ni bil sprejet.

#### 4. OTROKOVE PRAVICE V PRAKSI

Področje dela	Prejete zadeve													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Skupaj
11. Pravice otrok	60	127	162	159	168	238	240	236	293	261	272	394	308	<b>2.918</b>
11.1 Stiki s starši			53	31	35	71	56	45	51	23	27	35	47	<b>474</b>
11.2 Preživnine, otroški dodatki, upravljanje ot. prem.			31	28	28	23	25	17	24	17	29	38	42	<b>302</b>
11.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo			22	31	26	33	20	24	17	18	9	24	15	<b>239</b>
11.4 Otroci s posebnimi potrebami			10	9	13	16	12	19	10	15	21	41	40	<b>206</b>
11.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin			4	3	1	6	0	2	1	1	0	0	0	<b>18</b>
11.6 Nasilje nad otroki v družini			17	18	17	6	12	18	21	7	9	28	15	<b>168</b>
11.7 Nasilje nad otroki izven družine			8	6	4	21	10	10	13	4	11	18	13	<b>118</b>
11.8. Zagovorništvo otrok			-						59	69	66	70	59	<b>323</b>
11.9 Ostalo			17	33	44	62	105	101	97	107	100	140	77	<b>883</b>

Vedno večji del Varuhovega letnega poročila o delu je posebno poglavje o varstvu otrokovih pravic. V zadnjih letih znaša letno povečanje števila pobud s tega področja 10 %, medtem ko v prvih poročilih Varuha otrokove pravice sploh niso samostojno poglavje. Večjo pozornost otrokovim pravicam smo začeli namenjati šele leta 2002, ko so bile otrokove pravice v letnem poročilu prvič obravnavane v posebnem poglavju<sup>4</sup>. Leta 2001 je bila v okviru strokovne službe varuha namreč oblikovana posebna skupina za to področje, pozneje pa imenovan tudi varuhov namestnik za področje otrokovih pravic in socialnega varstva. Zanimiv je podatek, da smo v letu 2002 odprli 60 pobud na področju otrokovih pravic, kar je bilo 1,7 % vseh odprtih pobud v tistem letu, leta 2013 pa smo obravnavali 474 pobud, kar je bilo več kot 11 % vseh obravnavanih zadev. Do začetka novembra 2014 zbrani podatki kažejo, da se trend povečevanja števila pobud nadaljuje.

Statistično ne vodimo podatkov o starosti pobudnikov, vendar lahko ocenimo, da med pobudniki ni več kot 10 % otrok. Večinoma zanje pišejo pobude starši oziroma zakoniti zastopniki, skrbniki, učitelji in socialni delavci. Zaradi prepoznavnosti varuha med mladimi pa si prizadevamo doseči večjo prepoznavnost z različnimi aktivnostmi, zlasti z obiski šol, sodelovanjem na otroških parlamentih, okroglih mizah in podobnih dogodkih.

#### 4.1. Družinska razmerja

Od začetka statističnega spremljanja pobud na področju otrokovih pravic smo se pravzaprav ukvarjali s kršitvami vseh pravic, ki jih določa KOP, največ pa vendarle s pravicami otrok v okviru družine, še posebej s pravico, da redno vzdržuje osebne stike in neposredno zvezo z obema staršema, kar določa tretji odstavek 9. člena KOP. Družinska razmerja ureja že zastarela zakonodaja (Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih je bil sprejet leta 1976 in večkrat spremenjen, Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo, 101/07- odl. US, 90/11 - odl. US in 84/12 - odl. US) in vedno znova ugotavljamo, da je referendumsko zavrnitev družinskega zakonika<sup>5</sup> povzročila veliko škodo na področju varstva otrokovih pravic. Takrat predlagane rešitve so omogočale ustreznejšo razmejitev pristojnosti med centri za socialno delo in sodišči.

V praksi še vedno kar centri za socialno delo odločajo o stikih staršev z otrokom, ki jim je odvzet in oddan v rejništvo, tudi odvzem otrok zaradi ogroženosti poteka po pravilih upravnega prava in ne v sodnem postopku. Ta pomanjkljivost veljavne ureditve se je izrazito pokazala zlasti v nekaterih primerih odvzema otrok zaradi

---

<sup>4</sup> Letno poročilo varuha človekovih pravic 2002, [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)

<sup>5</sup> Predlog družinskega zakonika, EVA 2005-2611-0024

njihove ogroženosti. Centri za socialno delo so pri tem ukrepu praviloma bolj zadržani, saj gre za skrajšen poseg v družino. Vprašljiv pa je nadaljnji postopek, saj bi bilo po našem mnenju bolj primerno, da bi center izvršil le nujna opravila za zaščito otroka, o vseh drugih ukrepih pa bi morale odločati v hitrem in učinkovitem postopku sodišče. S tem bi starši imeli v nadaljnjem postopku enake procesne pravice (»enakost orožij«), odpadel pa bi tudi očitek političnega in nestrokovnega odločanja ministrstva kot pritožbenega organa v sedanji ureditvi.

Predlog varuha, naj zakon pooblasti centre za socialno delo le za nujne ukrepe za zaščito otroka, vse druge ukrepe pa naj izvede družinsko sodišče oziroma specializirani oddelek sodišča, je potrdil tudi Državni zbor RS (Uradni list RS, št. 85/14) po obravnavi Varuhovega letnega poročila za leto 2013. Med priporočili je tudi predlog ministrstvu, pristojnemu za družino, naj v družinskem zakoniku bolj jasno opredeli in razmeji pravice in dolžnosti obeh staršev glede skupnih otrok.

## **4.2. Telesno kaznovanje**

Z zavrnitvijo družinskega zakonika je bila ponovno odložena tudi prepoved telesnega kaznovanja otrok. Ostali smo ena redkih evropskih držav, ki se niti na deklarativni ravni ni opredelila do tega vprašanja (podatki nevladne organizacije Global Initiative to EndAllCorporalPunishmentofChildren, [www. endcorporalpunishment.org](http://www.endcorporalpunishment.org)).

Sloveniji je že leta 2004 Odbor za otrokove pravice ZN priporočil<sup>6</sup>, da zakonodajno uredi to vprašanje, prav tako so nas na to že večkrat opozorili tudi pristojni evropski organi, pri nas pa se s tem vprašanjem bolj aktivno ukvarja Zveza prijateljev mladine Slovenije. Pri tem je treba poudariti, da zagovorniki prepovedi telesnega kaznovanja otrok ne želimo uveljaviti novih kazenskih sankcij ali novih pooblastil državnih organov na tem področju. Želimo le nedvoumno opredelitev države, da je nasilje nad otrokom kršitev njegovih pravic in zato nesprejemljivo.

Na Evropskem sodišču za človekove pravice v Strasbourgu je že vložena tožba zoper Slovenijo, ki naj bi kršila določila Evropske socialne listine, ker še ni prepovedala telesnega kaznovanja otrok. Vlada je v odgovoru na tožbo poudarila, da veljavna zakonodaja otrokom daje primerno varstvo, pri čemer je posebej poudarila, da Zakon o preprečevanju nasilja v družini (Uradni list RS, št. 16/08) omogoča obravnavo in pregon vsakršnega nasilja, tudi psihičnega. Sodišče do novembra 2014 o zahtevku še ni odločilo.

---

<sup>6</sup> Arhiv varuha človekovih pravic RS

### 4.3. Projekt zagovornik – glas otroka

Poleg natančnejših opredelitev pristojnosti oziroma nalog posameznih državnih organov v primeru ogroženosti otroka je družinski zakonik predvidel tudi institut zagovornika otrokovih pravic, s čimer bi se tudi pilotni projekt, ki ga varuh koordinira že od leta 2006, končno institucionaliziral. Ko bo ta projekt dejansko tudi zaživel, bo otrokom na voljo zaščita oziroma pomoč, ki je Varuh zaradi ustavnih in zakonskih omejitev ne more nuditi.

Septembra 2005 je bila pri Varuhu oblikovana iniciativna delovna skupina različnih strokovnjakov – predstavnikov Varuha, vladnih, nevladnih organizacij in otrok, ki je začela izvajati pilotni projekt, s pomočjo katerega naj bi preko praktičnega dela pridobili odgovore na še odprta vprašanja in tako postavili temelje za umestitev zagovornika v zakonodajo.

Z zagovornikom želimo ojačati glas otroka v vseh postopkih, v katerih se znajde. Od začetka projekta smo zagovornika postavili več kot 400 otrokom, večino s soglasjem obeh staršev, nekatere so z odločbo postavili centri za socialno delo (kot skrbnika za poseben primer), nekaj pa jih je postavilo tudi sodišče (kot zaupno osebo). V okviru projekta je po posebnem programu, ki ga izvaja Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani, posebej usposobljenih za zagovorništvo že več kot 80 zagovornikov, ki se tudi stalno dodatno usposabljujejo v okviru obvezne intervizije in supervizije.

Leta 2012 smo pripravili posebno poročilo o projektu<sup>7</sup> in Državni zbor RS je po njegovi obravnavi odločil, naj vlada v enem letu pripravi poseben zakon, ki bo zagovorništvo institucionaliziral. Žal smo morali v letnem poročilu za leto 2013 ugotoviti, da naloga še ni uresničena.

### 4.4. Zdravstveno varstvo otrok

Ugotavljamo, da je zdravstveno varstvo otrok v Sloveniji primerno zagotovljeno in izpolnjuje zahteve KOP iz 24. člena. Ker so otroci v skladu z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 - uradno prečiščeno besedilo) obvezno zdravstveno zavarovani kot družinski člani, je Varuh predlagal, naj postanejo samostojni subjekti zavarovanja, saj ne smejo trpeti posledic, ki jih ima lahko neplačevanje prispevkov (zadržanje pravic v času zamude). Ministrstvo za zdravje je sicer soglašalo z Varuhovim predlogom, vendar sprememba čaka na širšo reformo ureditve obveznega zdravstvenega zavarovanja. Po zagotovilih Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije pa je dejansko vsem otrokom zagotovljeno zdravstveno varstvo, tudi če njihovi starši nimajo urejenega zdravstvenega zavarovanja.

---

<sup>7</sup> Posebno poročilo o projektu Zagovornik – glas otroka, Ljubljana februar 2013, [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)

Največje kršitve otrokovih pravic na področju zdravstva ugotavljamo pri otrocih, katerih zdravstveno stanje zahteva hospitalizacijo v zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic. Takšnega oddelka, ki bi bil namenjen le bolnim otrokom, v Sloveniji sploh ni in otroci so hospitalizirani skupaj z odraslimi bolniki.

#### **4.5. Zasebnost in dostojanstvo otrok**

Varuh se redno odziva na kršitve otrokove zasebnosti, ki so pogoste zlasti v rumenem tisku, ki objavlja fotografije in osebne podatke otrok. Takšne kršitve prijavljamo častnemu razsodišču društva novinarjev, ki je naše očitke o kršitvi novinarskega kodeksa že večkrat potrdilo. Žal ima njihova razsodba le moralne učinke, zato smo pred leti dosegli, da so tovrstne objave kriminalizirane. Kazenski zakonik iz leta 2008 (Uradni list RS, št. 55/08) v drugem odstavku 287. člena opredeljuje objavo osebnih podatkov otrok, ki so v pravnem postopku, kot samostojno kaznivo dejanje.

Ugotavljamo, da nekateri mediji vse bolj pogosto poročajo o otrocih, ki so bodisi žrtve nasilja ali so zaradi družinskih razmer obravnavani v sodnih, upravnih in drugih postopkih. Menimo, da je takšno ravnanje medijev za otroka škodljivo, ker mu povzroča še dodatne psihološke travme, ki imajo nedvomno dodatne negativne posledice na njegov duševni in socialni razvoj. Hkrati pa gre za kršitev ustavne pravice do zasebnosti, zlasti ko je otrok izpostavljen medijskemu poročanju na zahtevo ali s privolitvijo staršev, ki na tak način preko njega rešujejo svoje medsebojne spore.

Pri Varuhu ocenjujemo, da mediji niso primerno sredstvo za iskanje odgovorov na odprta vprašanja družinskih razmerij, zlasti kadar gre tudi za nasilje v družini. V takšnih primerih lahko vedno govorimo o neenakem orožju vpletenih: centri za socialno delo, policija in državno tožilstvo, v določenih primerih pa tudi šole, vrtci in zdravstveni zavodi, ne morejo in ne smejo objaviti vseh podatkov, ki bi njihovo ravnanje prikazali v pravi luči, saj bi s tem lahko škodovali posameznim udeležencem.

Zavedamo se, da s tem trčimo v pravico javnosti do obveščenosti, vendar trdno zagovarjamo stališče, da imajo pravice otrok, ki so udeleženi v takšnih postopkih, prednost pred vsemi drugimi pravicami.

### **5. SKLEPNO**

Ocenjujemo, da se je naše delo v zvezi z otrokovimi pravicami strokovno poglobilo, kar ugotavljamo tudi v rednih stikih z ombudsmeni v tujini. Ukvarjamo se s podobnimi kršitvami otrokovih pravic kot v drugih državah, pri čemer so naše metode dela primerljive z drugimi parlamentarnimi ombudsmeni, ki med svojimi nalogami nimajo zastopanja posameznikov. Pri tem ugotavljamo, da vrste



kršitev otrokovih pravic v posamezni državi praviloma niso v neposredni povezavi z njeno razvitostjo, kar dokazuje univerzalnost otrokovih pravic.

Seveda pa se vsaka država in njene institucije ukvarjajo tudi z odprtimi vprašanji, ki izražajo njene zgodovinske, kulturne, religiozne ali druge posebnosti. Po nam znanih podatkih smo prvi od vseh institucij za zaščito človekovih pravic v Evropi leta 2010 obravnavali problematiko obrezovanja dečkov (cirkumcizijo) kot poseg v otrokovo telo in s tem kot kršitev njegovih pravic, kadar je bil ta poseg opravljen zaradi verskih razlogov, otrok pa ni dal predhodnega izrecnega soglasja. Naša poizvedba pri sorodnih institucijah v mreži ENOC in CRONSEE ni naletela na velik odziv, večina odgovorov je opozarjala na občutljivost problematike. Tudi iz analize dokumentov organov Združenih narodov smo ugotovili, da se s tem vprašanjem niso veliko ukvarjali.

Občutljivost omenjenega vprašanja se je izkazala tudi v odzivih v javnosti, ko smo objavili svoje stališče, saj so nas kritizirale skoraj vse največje verske skupnosti. Letos pa smo bili obveščeni, da isto problematiko obravnava tudi odbor ministrov pri Svetu Evrope, kar dokazuje, da smo vendarle opozorili na pomembno vprašanje uresničevanja otrokovih pravic.

Področje, ki nam ga kljub prizadevanjem do sedaj ni uspelo primerno obdelati, pa je sodelovanje otrok, ki ga določata 12. in 13. člen KOP. Kljub več javnim povabilom nismo uspeli k sodelovanju privabiti osnovne ali srednje šole, s katero bi sistematično obravnavali vsa vprašanja, za katera so zainteresirani učenci ali dijaki. Upamo, da nam bo to uspelo v prihodnjem letu. Na konferenci o participaciji otrok, ki smo jo organizirali 13. novembra 2014 v dvorani Državnega zbora RS ob 25. obletnici sprejema KOP<sup>8</sup>, smo se prepričali, da imajo otroci v osnovnih, pa tudi v srednjih šolah voljo in željo sodelovati tudi pri obravnavi širših družbenih vprašanj, zlasti tistih, ki jih neposredno zadevajo. To se izraža tudi v delu otroških parlamentov, ki jih organizira Zveza prijateljev mladine, pri njih pa Varuh že več let redno sodeluje.

Varuh je že večkrat ponovil oceno, da so otrokove pravice, ki jih določa KOP, v Republiki Sloveniji zagotovljene na zadovoljivi ravni, kar pa seveda ne pomeni, da dosežene ravni ni mogoče izboljšati. Upamo, da bomo o tem lahko poročali že ob naslednji obletnici sprejema KOP.

---

<sup>8</sup> Zaključki konference, [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si)

## **Literatura**

Arhiv Varuha človekovih pravic RS.

Implementation Handbook For The Convention On the Rights Of The Child, Fully revised third edition, UNICEF, september 2007.

Komentar Ustave Republike Slovenije, uredil Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002.

Letna poročila varuha človekovih pravic.

Otrokove pravice v Evropi, Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani in Zveza prijateljev mladine Slovenije, 1999.

Otrokove pravice v Sloveniji, od normativnih standardov do učinkovitega varstva, Zbornik ob 25 – letnici Konvencije o otrokovih pravicah, Zbirka mednarodno pravo, Ljubljana 2014.

Zagovornik glas otroka, Zbornik prispevkov za izobraževanje zagovornikov, Ljubljana 2012.

## Revščina otrok – izziv za zaščito ekonomskih pravic otrok

### 1. UVOD

Konvencija o otrokovih pravicah (v nadaljevanju Konvencija) poudarja, da imajo otroci nedvoumno pravico do dostojnega življenja in do možnosti za razvoj vseh svojih potencialov in talentov. To pravico morajo države pogodbenice spoštovati in omogočiti njeno uresničevanje, zato bi morala biti blaginja otrok glavno vodilo njihovih politik. Blaginje otrok ne moremo misliti zunaj družinskih ali institucionalnih okvirov, saj si otroci svojega življenja ne krojijo sami, odvisni so od okolja, v katerem živijo v ožjem (družinskem) in širšem (institucionalnem in političnem) smislu. 27. člen Konvencije določa, da morajo države pogodbenice vsakemu otroku priznati pravico do življenjske ravni, ki ustreza njegovemu telesnemu, umskemu, duhovnemu, нравstvenemu in družbenemu razvoju. Pri tem imajo starši (eden ali oba) ali drugi, ki so odgovorni za otroka, glavno odgovornost, da v skladu s svojimi sposobnostmi in gmotnimi zmožnostmi zagotovijo življenjske razmere, potrebne za otrokov razvoj. Države pogodbenice pa so dolžne, da v skladu z nacionalnimi pogoji in svojimi zmožnostmi sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi bodo staršem ali drugim, ki so odgovorni za otroka, pomagale uveljaviti to pravico, in bodo, če je potrebno, zagotovile gmotno pomoč in programe pomoči, še posebej glede prehrane, obleke in stanovanja. Ta člen Konvencije države zavezuje, da otrokom omogočijo takšno življenjsko raven, ki bo omogočala izstop iz revščine in jim zagotovila človeka dostojno življenje. Predstavlja torej normativni okvir za ukrepanje države. Mednarodne organizacije, kot so Unicef, Amnesty International in Unesco menijo, da je revščina glavna ovira za uresničevanje človekovih pravic, nekatere pa tudi poudarjajo, da je revščina kršitev človekovih pravic (Pogge, 2003).

Unicef v Poročilu o blaginji otrok v bogatih državah (Unicef, 2013: 4) poudari, da je potrebno spremljati stanje glede blaginje otrok, ker nezadostni ukrepi držav za zagotavljanje blaginje otrok povečujejo tveganje, da otroci ne bodo dosegli boljšega socialnega statusa v kasnejšem življenju. Življenje v revščini namreč vodi v zmanjšanje kognitivnih sposobnosti otrok, nižjo raven šolskega uspeha, slabše spretnosti in nizka pričakovanja, posledično pa nižjo produktivnost in dohodke iz dela, nezaposlenost in povečano možnost, da ljudje v odraslosti ne bodo mogli preživeti brez uveljavljanja socialnih pravic. Omenjajo po-

večano možnost deviantnega vedenja, odvisnosti od drog in alkohola, višje ravni rojevanja mladoletnic in razvoja težav v duševnem zdravju, kar poveča stroške zdravstvene oskrbe držav. Čeprav na moralni ravni države pritrjujejo splošno sprejetemu mnenju, da si otroci zaslužijo boljše življenje, se pri uvajanju praktičnih ukrepov pokaže, da mnoge države niso pripravljene za to tudi kaj storiti. Razkorak med obema imperativoma (moralnim in praktičnim) se pokaže ravno pri sistematičnem spremljanju blaginje otrok in rednem publiciranju rezultatov. Pri mednarodnih primerjavah pa se je potrebno zavedati omejitve, ki se nanašajo predvsem na neprimerljivost statističnih podatkov in realnih situacij znotraj nacionalnih držav.

Da bi lahko bolje ocenili stanje v Sloveniji, bomo najprej prikazali in analizirali nekaj statističnih podatkov, ki jih zbirajo na Statističnem uradu RS na podlagi kazalnikov revščine in socialne izključenosti EU-SILC. Pogledali bomo, kam Slovenijo uvrščajo mednarodne raziskave in poročila o blaginji ali revščini otrok in navedli priporočila, ki jih mednarodne organizacije navajajo za Slovenijo. Zaključili bomo z oceno sedanjega stanja in bolj poglobljenim ugotavljanjem posledic sedanjih politik na revščino otrok.

Pojasniti je potrebno še starostno strukturo otrok, ki jo bomo uporabljali v tem prispevku. Na mednarodni ravni ne obstaja konsenz o tem, pri kateri starosti prenehamo govoriti o otrocih in začnemo govoriti o mladih. Za namene tega prispevka sem večino podatkov zbirala za starostno skupino od 0-15 let, če so bili na voljo. Nekateri podatki pa se nanašajo na starostno skupino od 0-17 let, zato niso med sabo popolnoma primerljivi. Tudi v mednarodnih raziskavah je običajno zgornja meja otroštva postavljena na 15 let, lahko pa otroke šteje vse do 18. leta starosti. Različne starostne meje ne predstavljajo težave za ta prispevek, saj nas zanima bolj gibanje samega pojava, kot pa primerjave.

## **2. REVŠČINA OTROK V SLOVENIJI**

Slovenija sodi med države, ki beležijo nižjo raven revščine od povprečja EU, vendar se v sedANJI situaciji gospodarske krize revščina nedvomno povečuje, kar dokazuje predvsem več kot 100 odstotni porast ljudi, ki hodijo po hrano in obleko na Rdeči križ ali Karitas in koristijo programe Zveze prijateljev mladine Slovenije. V zadnjem desetletju je pod pragom tveganja revščine živelo od 11,3% do 13,6 % prebivalk in prebivalcev Slovenije. Statistični podatki kažejo, da je v starostni skupini od 0 do 15 let pod pragom revščine v istem obdobju živelo od 11,2% do 13,7%. Tabeli 1 in 2 kažeta, da je bilo v letu 2012 tveganje revščine otrok (13,7%) višje od tveganja revščine celotnega prebivalstva (13,5%). V letu 2011 je bilo višje za kar 1,2%, kar kaže na to, da revščina močnejše učinkuje na otroke. Revščina praviloma bolj učinkuje na ženske kot na moške, čeprav je v sta-

rostni skupini 0-15 let videti, da je bilo razmerje drugačno v letih 2010 in 2012, ko je bil odstotek dečkov višji od odstotka deklic.

**Tabela 1:** Stopnja tveganja revščine glede na spol

	Dohodek brez dohodka v naravi							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj	12,2	11,6	11,5	12,3	11,3	12,7	13,6	13,5
Moški	10,6	10,3	10	11	9,8	11,3	12,2	12,5
Ženske	13,7	12,9	12,9	13,6	12,8	14,1	15,0	14,6

Vir: SURS – SILC

**Tabela 2:** Stopnja tveganja revščine glede na starost in spol

Starost 0-15	Dohodek brez dohodka v naravi							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj	12,1	11,8	11,7	11,4	11,2	12,6	14,8	13,7
Moški	11,5	11,1	11,4	10,5	11,1	13,4	14,6	13,8
Ženske	12,7	12,6	12	12,5	11,4	11,7	15,1	13,6

Vir: SURS – SILC

Glavni dejavniki tveganja revščine in pomanjkanja so izobraževanje, nezaposlenost in nerešena stanovanjska vprašanja (Sedmak 2006: 4). Stanovanjski problem predstavlja enega najbolj kritičnih vprašanj. Gospodinjstva z otroki, posebej enostarševska gospodinjstva, se pogosto soočajo s stanovanjskimi težavami (Filipovič 2005). Tudi mlade družine se soočajo s stanovanjskimi težavami, ker si ne morejo privoščiti lastnega stanovanja in pogosto živijo v majhnih prostorih, tudi če imajo več kot dva otroka. Tabela 3 pokaže, da imajo najemniki veliko višjo stopnjo tveganja revščine otrok, ki se vztrajno dviguje. V letu 2012 jih je pod pragom tveganja revščine živelo že 38,4%, torej več kot tretjina, medtem ko je med lastniki takšnih devetina.

**Tabela 3:** Stopnja tveganja revščine po starostnih skupinah, stanovanjskem razmerju in spolu

Starost 0-15		Dohodek brez dohodka v naravi							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lastnik ali uporabnik	Spol - skupaj	9,9	11,1	10,2	10	10,5	10,7	12,6	11
	Moški	9,1	10,2	10,2	9,4	10,4	11,6	12,6	11,4
	Ženske	10,8	12	10,3	10,6	10,5	9,7	12,6	10,5
Najemnik	Spol - skupaj	29	22,2	25,8	26	19,7	30,3	34,9	38,4
	Moški	30,5	23,8	24,1	22,3	18,3	29,3	35,2	37,2
	Ženske	27,4	20,7	27,4	29,4	21,2	31,5	34,7	39,4

Vir: SURS – SILC

Otroci, ki živijo v enostarševskih družinah, pogosto izkušajo revščino, ker je stopnja revščine pri teh družinah najvišja, še posebej, kadar je starš mati. Leta 2002 je bilo 17 % družin z vzdrževanimi otroci, ki so živeli pod pragom tveganja revščine, enostarševskih družin, pri čemer so 14,7 % družin vodile matere, 2,3 % pa očetje (Sedmak, 2005: 14).<sup>1</sup> Raziskava o socialnih mrežah samohranilcev (Ule, Rener, Žakelj, Kuhar, 2003) kaže veliko socialno, čustveno in materialno prikrajšanost v primerjavi s starši v drugih tipih družin, saj so samohranilci in samohranilke pogosto prikrajšani za socialne opore. Tabela 4 pokaže stopnjo tveganja revščine glede na tip gospodinjstva. Podatki kažejo, da je stopnja še vedno najvišja pri enostarševskih družinah z vsaj enim vzdrževanim otrokom in sicer je kar 25,8% in se nekoliko znižuje. Podatki tudi pokažejo, da so nekoliko bolj od povprečja ogrožene družine z več kot tremi otroki.

<sup>1</sup> Vir za slovenske podatke je popis prebivalstva 2002.

**Tabela 4:** Stopnja tveganja revščine glede na tip gospodinjstva

	Dohodek brez dohodka v naravi							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gospodinjstva z vzdrževanimi otroki	10	9,3	9,5	9,9	9,1	10,5	12,1	11,6
Enostarševsko gospodinjstvo z vsaj enim vzdrževanim otrokom	22	22,3	28,6	28,8	28,1	31,4	30,8	25,8
Dva odrasla z enim vzdrževanim otrokom	9	9	9,9	12	9,4	8,5	9,3	10,6
Dva odrasla z dvema vzdrževanimi otrokoma	10,1	8,2	7,2	8,3	7,9	9	10,7	9,8
Dva odrasla z vsaj tremi vzdrževanimi otroki	16,6	15,2	15,2	11,3	15,7	13,6	18,2	15,9
Druga gospodinjstva z vzdrževanimi otroki	6,1	6,8	6,5	6,7	4,8	6,7	8	8,6

Vir: SURS – SILC

Pomembno je opozoriti, da so med najrevnejšimi skupinami samske matere z otroci. Revščina žensk je torej bolj povezana z revščino otrok, kot revščina moških, kar je pripisati nekaj razlogom. Med drugim tudi razliki v plačilu za delo, premoženje je še vedno pogosteje napisano na moža, zato po razvezi ženske ostanejo brez premoženja in v primerih nasilja in trpinčenja se odselijo in ne vložijo zahtevka za delitev premoženja.

Socialne razmere in socialna varnost samohranilk in samohranilcev so zelo odvisne od njihove vključenosti in sodelovanja na trgu dela, vendar pa sama zaposlitev ne zagotavlja nujno zadostnega dohodka, posebej če ima posameznik nizko stopnjo izobrazbe (Sedmak 2006: 4). V tabeli 5 so prikazani podatki o stopnji tveganja revščine za starost od 0-17 let po delovni intenzivnosti gospodinjstva. Otroci v starosti od 0-17 let so najbolj ogroženi v delovno neintenzivnih gospodinjstvih, torej tam, kjer nihče od odraslih ni zaposlen. Kar 88,3% teh otrok živi pod pragom tveganja revščine. Sledijo otroci iz delno intenzivnih gospodinjstev, kjer so starši zaposleni za krajši čas od polovičnega. Vidimo, da se je stopnja tveganja revščine dvigovala od leta 2005, vendar je dokaj nestabilna v zadnjih 3 letih, kar je zagotovo posledica krize in hkrati ukrepov države glede socialne zakonodaje, o čemer bomo bolj poglobljeno razpravljali v zaključku prispevka.

**Tabela 5:** Stopnja tveganja revščine glede na gospodinjstva z vzdrževanimi otroki in delovno intenzivnost

Starost 0-17	Dohodek brez dohodka v naravi							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SKUPAJ	12,1	11,5	11,3	11,6	11,2	12,6	14,6	13,5
Delovno neintenzivno gospodinjstvo	76,8	79	75,6	78,2	79,1	93,2	86,4	88,3
Delno delovno intenzivno gospodinjstvo	20,3	21,9	20	23,1	25,8	26,4	29,2	27,7
Delno (manj kot pol) delovno intenzivno gospodinjstvo	40,4	51,1	41,8	50,6	50,9	61	52,1	51,3
Delno (pol ali več) delovno intenzivno gospodinjstvo	17,1	17,9	16,7	19,3	22,8	22,7	26,5	24,6
Delovno intenzivno gospodinjstvo	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7	4,3	4,2

Vir: SURS – SILC

Materialna prikrajšanost, ki jo prikazujemo v tabeli 6, se ne nanaša zgolj na dohodek, temveč je definirana kot: »odstotek materialno prikrajšanih oseb. Materialno prikrajšane so osebe, ki živijo v gospodinjstvu, ki izkazuje pomanjkanje vsaj 3 ali vsaj 4 od 9 elementov materialne prikrajšanosti, in sicer take, ki je izključno posledica omejenih finančnih virov gospodinjstva, ne pa lastne izbire oz. navad« (Intihar, 2014). Pri izračunu je upoštevanih naslednjih devet elementov (ibid.):

- 1) zamuda pri plačilu hipoteke ali najemnine, rednih stanovanjskih stroškov, obrokov za kredit ali drugih odplačil posojil;
- 2) zmožnost gospodinjstva, da si vsi člani lahko privoščijo enotedenske letne počitnice;
- 3) zmožnost gospodinjstva, da si privoščijo mesni ali enakovreden vegetarijanski obrok vsaj vsak drugi dan;
- 4) zmožnost gospodinjstva, da iz lastnih sredstev poravnajo nepričakovane izdatke v višini mesečnega praga tveganja revščine iz prejšnjega leta;
- 5) zmožnost gospodinjstva, da si zagotovi primerno ogrevano stanovanje;
- 6) gospodinjstvo si ne more privoščiti fiksnega ali mobilnega telefona;



- 7) gospodinjstvo si ne more privoščiti barvnega televizorja;
- 8) gospodinjstvo si ne more privoščiti pralnega stroja in
- 9) gospodinjstvo si ne more privoščiti osebnega avtomobila.

Podatki za tiste, ki živijo pod pragom revščine pokažejo, da se materialna prikrajšanost vztrajno povečuje. Za najmanj 3 od 9 elementov je prikrajšano 42, 3% otrok v starosti od 0-17 let, za najmanj 4 elementov pa 24,6%. Pri tem spol ni pomemben, saj se deklice in dečki izmenjujejo po letih glede na to, pri katerem spolu ugotavljamo višjo stopnjo materialne prikrajšanosti.

**Tabela 6:** Stopnja materialne prikrajšanosti po številu elementov prikrajšanosti in spolu

Starost 0-17		Dohodek brez dohodka v naravi							
		Pod pragom tveganja revščine							
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Najmanj 3 od 9 elementov	Spol - SKUPAJ	37,6	32	39,9	37,7	35,6	38,5	40,2	42,3
	Moški	40,1	34,5	44,5	36,3	34,3	37,1	38	44,3
	Ženske	35,3	29,6	35,2	39	37	40,1	42,4	40,2
Najmanj 4 od 9 elementov	Spol - SKUPAJ	15,8	14,4	17,2	19,3	17,9	23,1	19,5	24,6
	Moški	18,8	18,2	20,6	21,1	17,5	22,3	18,4	26,4
	Ženske	13	10,9	13,9	17,8	18,4	24	20,7	22,6

Vir: SURS – SILC

### 3. MEDNARODNE PRIMERJAVE, OCENE IN PRIPOROČILA

Leta 2013 je Unicef izdal Poročilo o blaginji otrok v bogatih državah in vanj uvrstil tudi Slovenijo. V skupini 29 držav, so Slovenijo po blaginji otrok uvrstili na 12. mesto. Za razvrščanje so uporabili 5 dimenzij blaginje otrok in sicer materialno blaginjo, zdravje in varnost, izobraževanje, vedenje in tveganja ter prebivališče in okolje<sup>2</sup>. Slovenija se je pri izobraževanju uvrstila na peto mesto, pri

<sup>2</sup> Vsaka od dimenzij je razdeljena na komponente in potem na kazalnike. Celoten seznam kazalnikov je dostopen na spletni strani Unicefa: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf)

materialni blaginji na osmo, pri zdravju in varnosti tudi na osmo, pri vedenju in tveganjih na enaindvajseto in pri prebivališču in okolju na dvajseto mesto. Pred Slovenijo so se uvrstile vse severnoevropske države in Švica. Eno od pomembnih spoznanj v poročilu je dejstvo, da blaginja otrok ni povezana z višino bruto domačega proizvoda na prebivalca. Slovenija se je na primer uvrstila pred Kanado, ki ima višji BDP *per capita*, Portugalska pred ZDA in Češka pred Avstrijo (Unicef 2013: 3).

Slovenija se je slabše uvrstila po dveh dimenzijah in sicer po vedenju in tveganjih in po prebivališču in okolju. Slovenski otroci imajo visoko telesno težo, zajtrkuje jih le nekaj več kot 40%. Bolje so se uvrstili po uživanju sadja in po fizični aktivnosti. V Sloveniji spadamo v sam vrh po zelo nizki mladoletniški nosečnosti, po uživanju alkohola in kanabisa pa smo se uvrstili v spodnjo tretjino najbolj ogroženih držav. Zaskrbljujoč je tudi visok odstotek otrok (43%), ki so poročali, da so bili v zadnjih 12 mesecih vključeni v pretep, kar nas uvršča na 23. mesto. Manj pa je otrok, ki poročajo o doživetem nadlegovanju in ustrahovanju. Teh otrok je dobrih 20%, kar nas uvršča na 7 mesto.

Otroci in Sloveniji živijo v prenaseljenih stanovanjih, saj smo na 23. mestu z 0,9 sobe na osebo. Stanovanja so slaba, saj smo se uvrstili na 22 mestu po številu težav s stanovanji, kot so vlaga, zamakanje strehe, stanovanj brez kopalnice ali stranišča in drugo. Prav tako zaskrbljujoče je onesnaženje zraka, po katerem se Slovenija ponovno znajde med zadnjo tretjino držav.

Wilkinson in Pickett (2012: 23-24) podatke interpretirata s stopnjo neenakosti, ker jih (kot smo že ugotovili) ne moremo pojasniti z BDP na prebivalca. Države, ki so višje na lestvici (to so predvsem severnoevropske države), imajo večjo stopnjo družbene enakosti. Čeprav imajo npr. ZDA visok BDP na prebivalca, so pri merjenju blaginje otrok na samem repu držav, vključenih v poročilo Unicefa.

OECD v poročilu Delati bolje za družine (OECD, 2011), potrjuje ocene Wilkinson in Pickett, saj ugotovi, da so bogate države spet na repu glede otrok, ki živijo v revščini. Slovenija se je uvrstila na 7 mesto med 34 državami. Najvišje odstotke stopnje revščine imajo v Izraelu in ZDA, Mehiki, Turčiji, najnižje pa v skandinavskih državah, na Madžarskem, Avstriji in Sloveniji<sup>3</sup>. V poročilu navajajo, da se stopnja revščine otrok zvišuje, kljub temu, da se zvišuje povprečni dohodek družin. Zato ni dovolj poudarjati le pomen zaposlenosti, saj je revščina otrok najnižja v državah, ki imajo močne javne službe za zaščito in varstvo otrok (Ibid.: 175).

Evropska mreža organizacij za otroke Eurochild (2007: 81, 82) je pred nekaj leti poudarjala, da je v Nacionalnem poročilu o strategijah socialne zaščite in so-

<sup>3</sup> Podatki so sicer nekoliko neprimerljivi, saj so zajeti za različna leta. Za Slovenijo so npr. iz leta 2006, za Izrael pa 2008.

cialnega vključevanja Slovenije le nekaj ukrepov namenjenih otrokom in mladim. Otroci in mladi so označeni za "ranljive skupine", vendar trenutno ni nobenih ukrepov, ki bi bili namenjeni posebej njim. Nikjer ni omenjena Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah niti nobena povezava s procesom spremljanja in poročanja v okviru te konvencije. Poleg tega ni nobenega pomena o sodelovanju otrok. Leta 2004 je odbor Konvencije ZN o otrokovih pravicah poročal o številnih ključnih vprašanjih, ki niso dovolj obravnavana, med drugim:

- nezadostno priznavanje Konvencije ZN o otrokovih pravicah;
- manj možnosti za predstavljanje mnenj, kadar so otroci v stiku z javnimi institucijami in socialnimi službami;
- pojav revščine, posebej med Romi in v enostarševskih družinah;
- predsodki in diskriminacija Romov in drugih manjšin, med njimi Srbov, Bosancev, Albancev in Hrvatov;
- visoko število romskih otrok, ki obiskujejo šole s prilagojenim programom;
- pomanjkanje standardov in predpisov za posvojitve in nacionalnega registra za posvojitve;
- razširjena zloraba otrok v družini in v institucijah;
- razmeroma slabo zdravstveno stanje nekaterih otrok, predvsem iz romske skupnosti, in razmeroma visoka stopnja maternalne umrljivosti;
- visok osip v srednješolskem izobraževanju.

Kljub tem opozorilom omenjena strategija ni bila dopolnjena.

Podobno ugotavlja nacionalna ekspertka za socialno vključenost pri Evropski komisiji, Nada Stropnik. Navaja, da se revščine otrok v nacionalnih reformnih programih 2012-2013 in 2013-2014 ne omenja. Reformni dokumenti vsebujejo ukrepe, katerih cilj ni doseganje nacionalnega cilja za področje revščine in socialne vključenosti do leta 2020. Meni, da bodo imeli ukrepi neugoden učinek na socialno vključenost. Domneva, da bodo imeli za posledico višjo stopnjo revščine in socialne izključenosti otrok. Omeni tudi, da: »Slovenija še ni v celoti izrabila orodij iz Strategije Evropa 2020 in odprte metode koordinacije na socialnem področju za namen izboljšanja spremljanja in ocenjevanja politik, ki zadevajo revščino in blaginjo otrok« (Stropnik, 2014: 28).

Evropska komisija je podobno ugotavljala že nekaj let prej (EC, 2011). Poudari, da so najbolj učinkoviti pristopi za zagotavljanje ustreznih dohodkov v kombinaciji ukrepov za večjo zaposlenost in dostojno delo ter v obsežni dohodkovni podpori otrokom in staršem. Nobena od teh dveh dimenzij ne more biti učinkovita sama zase. Ugotavljajo, da igrajo socialne denarne pravice veliko vlogo v zmanjševanju revščine otrok, kar kažejo tudi podatki za Slovenijo. V letu 2012 je po podatkih SURS v starostni skupini 0-15 pod pragom tveganja revščine živelo 25,8% otrok, če odštejemo socialne transferje (kamor niso vštete pokojnine), v

primerjavi s 13, 7 % otrok po socialnih transferjih. Evropska komisija poudarja, da je še posebno pomembno vzdrževati visoko raven denarnih socialnih pravic za otroke v času sedanje krize, vendar je hkrati tudi velika nevarnost, da bodo države zmanjševale te pravice ravno v tem času, kar se je zgodilo tudi pri nas z reformo socialne zakonodaje leta 2010, ko je bilo kar nekaj pravic ukinjenih (npr. otroški dodatek za vse od 18 leta starosti in ukinitev štipendije za mlajše od 18 let). Evropska komisija še posebno poudarja, da je potrebno obdržati univerzalne dodatke za otroke, ker ciljani zaradi pogojevanosti lahko privedejo do tega, da je upravičenih vedno manj otrok. Zato univerzalne pravice bolj učinkovito zmanjšujejo revščino otrok. Pomembno je tudi, da poleg teh pravic uvajamo še posebne, bolj ciljane pravice, ki lahko veljajo za neko skupino otrok, ki je bolj izključena od ostalih. Takšni so pri nas npr. Romski otroci, otroci s posebnimi potrebami, tisti, ki živijo v ruralnih, težko dostopnih geografskih področjih, otroci samskih mater (ali očetov) ali otroci v rejniških družinah ter drugi.

Evropska komisija v poročilu tudi poudari, da je pomembno zagotavljati polno zaposlenost, dostojno delo in še posebno pravično plačilo za delo, saj na področju EU narašča število revnih zaposlenih, torej ljudi, ki so zaposleni, vendar njihov dohodek ne zadošča za preživetje družine. Odstotek revnih zaposlenih se v Sloveniji vztrajno zvišuje. Po podatkih EUROSTAT smo najnižjo raven tveganja revščine med zaposlenimi v starosti od 18 do 64 let beležili v letu 2005 (4,6%) in najvišjo v letu 2012 (6,5%). Plačilo za delo mora biti dovolj visoko, da zagotovi izstop iz revščine ne le zaposlenemu, temveč tudi njegovi ali njeni družini. Še posebno je to pomembno pri enostarševskih družinah, kjer so samske matere v večini, saj je revščina teh družin višja, poleg tega je revščina med zaposlenimi najvišja pri tej kategoriji. Zato Komisija predlaga med drugim<sup>4</sup> tudi naslednje ukrepe (EC, 2011: 15):

- zagotoviti ustrezno raven plač, še posebno z določanjem relativno visoke minimalne plače,
- zagotoviti denarne dodatke za zaposlene starše z nizkimi dohodki ali pa za te starše zagotoviti znižanje davkov,
- zagotoviti lažji prehod v zaposlitev tako, da obdržijo socialne dodatke toliko časa, da zares dosežejo zvišanje dohodkov,
- znižanje stroškov otroškega varstva za družine z nizkimi dohodki,
- soočiti se s problemom segmentacije trga dela in nezadostnih dohodkov, ki so posledica delnih in tveganih zaposlitev.

<sup>4</sup> Celoten seznam ukrepov in poročilo je dostopno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en&newsId=1430&furtherNews=yes> (4. 8. 2014)

Seznam ukrepov je za Slovenijo pomemben, saj so pritiski na zniževanje ravni minimalne plače veliki, čeprav je nižja od praga tveganja revščine. Prav tako je potrebno prenehati z zniževanjem dostopa in ravni denarnih socialnih pravic in fleksibilizacije trga dela, ki povzroča porast revščine zaposlenih in posledično njihovih otrok.

20. februarja 2013 je Evropska komisija sprejela skupna priporočila glede spopada z revščino otrok v EU. V prvem odstavku so zapisali: »Spoštovanje človekovega dostojanstva je temeljna vrednota Evropske unije, katere cilji vključujejo spodbujanje blaginje državljanov EU, pri čemer mora Unija varovati otrokove pravice, se boriti proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbujati socialno pravičnost in zaščito.« Navedenih je 17 priporočil, ki se nanašajo predvsem na dohodkovno zaščito, potrebo po zgodnjem ukrepanju, pomembnost dostopnosti do izobraževanja, zdravstva, socialne zaščite in stanovanja, ki omogočajo razvoj otrokovih potencialov, želja in talentov. Poudarijo, da je za doseg enakovrednih možnosti potrebno ustvarjati posebne ukrepe za ranljive otroke, ustvariti ukrepe proti diskriminaciji, ki je pomembna ovira za doseganje enakosti vseh otrok in dosledno spoštovati standarde in načela, ki so zapisana v Konvenciji o pravicah otrok. Komisija v dokumentu določi tudi načine uresničevanja priporočil, v katerih je natančno opisala vsa področja in načela pri določanju politik zmanjševanja revščine otrok. Dokument se zaključuje s širokim naborom kazalnikov za spremljanje stanja.

#### 4. ZAKLJUČEK

Podatki kažejo, da je Slovenija v mednarodnih primerjavah uvrščena med države z najnižjim tveganjem revščine otrok. S tem smo lahko zadovoljni, ker podatek pokaže, da je Slovenija v času tranzicije uspela obdržati dostojen nivo socialne zaščite, vendar pa je zadovoljstvo lahko omejeno le na spoznanje, da situacija ni kritična in ne potrebujemo drastičnih ukrepov za zaščito otrok. Nikakor pa podatkov ne moremo brati tako, da bi nas zadovoljstvo pripeljalo do zaključka, da ukrepi sploh niso potrebni. Na to nas navajajo podatki v zadnjem desetletju, ko smo začeli to področje podrobneje proučevati, in ko smo zaradi vključenosti v mednarodne organizacije pridobili možnost za bolj redno spremljanje revščine in socialne izključenosti. Slovenski podatki namreč kažejo, da se stopnja tveganja revščine zlagoma povečuje in podobno velja za stopnjo tveganja revščine otrok. Podatke o revščini otrok v Sloveniji lahko strnemo v naslednje ugotovitve:

- Tveganje revščine otrok med posameznimi leti niha, vendar je opaziti trend povečevanja. V letu 2012 je glede na leto prej to tveganje upadlo za kar 1,1%, vendar je kljub temu višje za 1,8% od leta 2005.
- Tveganje revščine otrok je višje od tveganja revščine celotnega prebivalstva. Razlika je bila največja v letu 2011, ko je znašala kar 1,2%. Značilno za revšči-

no celotne populacije je, da je višja pri ženskah kot pri moških. Večinoma je tako tudi pri revščini otrok, vendar je bila situacija obratna v letu 2010 in letu 2012.

- Otroci so pogosteje izpostavljeni tveganju revščine, če živijo v najemniških stanovanjih kot lastniških. Stopnja tveganja revščine v lastniških stanovanjih je 11,4 in v najemniških 38,4. Razlike med spoloma se iz leta v leto spreminjajo in nihajo tudi za več kot 7% (v letu 2008).
- V največjem tveganju za revščino otrok so enostarševske družine z vsaj enim vzdrževanim otrokom, kjer je bila stopnja tveganja revščine v letu 2012 kar 25,8%. Tveganje revščine je visoko tudi pri dvostarševskih družinah z vsaj tremi otroki.
- Zaskrbljujoče visoka je stopnja tveganja revščine otrok v delovno neintenzivnih gospodinjstvih, saj znaša kar 88,3%. Tudi tu je opaziti trend povečevanja, čeprav med posameznimi leti stopnja niha. Stopnja tveganja revščine otrok je visoka tudi v delno delovno intenzivnih gospodinjstvih (51,3%), če so zaposleni za manj kot polovico leta v preučevanem obdobju. Stopnja je nizka le v delovno intenzivnih gospodinjstvih (4,2% v letu 2012), vendar odstotek kaže, da otroci živijo v revščini tudi takrat, ko so starše oz. skrbniki zaposleni.
- Stopnja materialne prikrajšanosti je bistveno višja od stopnje tveganja revščine otrok, saj najmanj štirih elementov od devetih nima kar četrtnina otrok, treh od devetih pa 42,3% otrok v starosti od 0-17 let.

Čeprav je pojav revščine otrok kompleksen in ga ne moremo enostavno zvesti le na nivo socialne zaščite, igra ta zelo pomemben del ustvarjanja ali zmanjševanja revščine. Stopnja tveganja revščine v starostni skupini 0-15 je pred socialnimi transferji kar 25,8% (po socialnih transferjih pa 13,7%). Brez socialne zaščite bi torej pod pragom tveganja revščine živela dobra četrtnina otrok v primerjavi z osmino po socialnih transferjih. Vendar se izdatki za socialno zaščito znižujejo. Po podatkih SURS so bili leta 2001 25,5%, od tega je bilo 24,8% namenjenih za socialne prejemke. V letu 2011 so znašali izdatki za socialne prejemke 24,6%, za socialno zaščito pa 25%. Po podatkih Eurostata je povprečje EU 29%, kar pomeni, da Slovenija za socialno zaščito namenja manj od povprečja EU. Danska na primer namenja za socialno zaščito 34,2%, Nemčija 29,4%, Irska, s katero se pogosto primerjamo, pa 29,6%. Če pogledamo izdatke na glavo prebivalca, je podatek še slabši, saj je povprečen izdatek EU 7.281 EUR, v Sloveniji pa le 5.231 EUR. Od izdatkov za socialne prejemke je Slovenija v letu 2011 namenila 8,9% za družino in otroke, kar je sicer višji odstotek od povprečja EU. Črnak Meglič (2005: 23) opozarja, da se izdatki za otroke in družino povečujejo v manjšem obsegu kot drugi izdatki. Za stanovanja je namenila Slovenija le 0,04% v primerjavi z 2% na ravni EU, za socialne pomoči pa 2,3%, kar je ponovno več od povprečja EU

(1,6%). Primerjave pokažejo, da je Slovenija skromna glede izdatkov za socialno zaščito glede na primerljive Evropske države.

Socialni programi strank in vlad so v zadnjem desetletju, še zlasti pa v letih krize, skromni in restriktivni. Zmanjšuje se dostopnost do socialnih denarnih pravic, zaostrejuje pogoji za pridobitev pravic in povečuje se nadzor nad prejemniki denarnih pomoči. S politikami dodatno krepijo revščino najbolj ogroženih družin. Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Ur. l. RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13) določa, da morajo mame (in očetje) iz enostarševskih družin dokazovati samskost, otroški dodatek lahko dobijo le otroci do 18. leta starosti, štipendije pa starejši od 18 let<sup>5</sup>. Postopno zviševanje tveganja revščine za otroke pokaže na nezadostno skrb države za blaginjo otrok, na kar Slovenijo opozarja vrsta mednarodnih organizacij, vendar neuspešno, saj so priporočila v večini spregledana in jih država ne upošteva. Ravno nasprotno, država pogoje dostopa do pravic omejuje. Slovenija ima sicer dobro razvito mrežo vzgojno-izobraževalnih institucij, kakovostne vrtce in dobre šole, ustrezno izobražen kader, dokaj dobro zdravstveno oskrbo in tudi dokaj ustrezno starševsko varstvo. Vendar podatki kažejo, da postaja sistem šibkejši, ker oblasti menijo, da je predober in si lahko znižanje ravni privoščimo. Tako se soočamo s stalnimi poskusi povečanja števila otrok v vzgojnih skupinah v vrtcih, povečanja šolskih oddelkov, itd. Podobno se dogaja na ravni revščine. Podatek, da ima Slovenija nižjo stopnjo tveganja revščine od povprečja EU, si oblasti razlagajo tako, da je potrebno raven zaščite nekoliko znižati, vsaj toliko, da se približamo povprečju. Vendar raziskave pokažejo, da družinske politike lahko vplivajo na blaginjo otrok. Engster in Olofsdotter Stensöta (2011) z raziskavo korelacije med družinsko politiko in blaginjo otrok v 20 OECD državah dokazeta, da države z obsežnejšo podporo<sup>6</sup> družinam in zaposlenostjo obeh staršev beležijo nizko stopnjo revščine in umrljivosti otrok.

Zaključimo lahko, da je spoštovanje ekonomskih pravic otrok, ki so določene v Konvenciji o otrokovih pravicah, ogroženo, saj so te pravice podvržene ekonomskim presojam in tržni logiki in ne univerzalnim spoznanjem o vrednosti človeškega življenja in nuji vsakemu otroku nuditi največ, da bo lahko razvil vse svoje potenciale in sposobnosti. Jonathan Bradshaw, vodilni raziskovalec blaginje otrok trdi, da revščina otrok ni nujna posledica gospodarske krize in globalnih ekonomskih pritiskov. Države lahko naredijo neverjetno veliko, da znižajo raven revščine otrok (Unicef, 2012: 19). Pravi, da obstaja pozitivna korelacija med

---

<sup>5</sup> To se je sicer nekoliko spremenilo po pritiskih dijaških organizacij in sedaj lahko za štipendijo zaposlijo starši dijaka, vendar so zneski štipendije zelo nizki in znašajo le 50% štipendije študenta.

<sup>6</sup> Upoštevala sta tri dimenzije in sicer denarne pomoči in davčno politiko, plačan starševski dopust in razvito javno otroško varstvo.

napori države za zaščito otrok in blaginjo otrok. Večja kot je vloga države pri zagotavljanju blaginje, boljši so zdravstveni, izobraževalni in drugi uspehi otrok (Bradshaw, 2014).

## Literatura

- Bradshaw, J. (2014), Overview: Social Policies and Child Well-Being. V: Ben-Arieh, A., Casas, F., Frønes, I., Korbin, E. J. Handbook of child well-being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective. New York, London: Springer Reference: 2921-2943.
- Črnak Meglič, A., Boškić, R., Nagode, M., Rakar, T., Boljka, U., (2009), Revščina in socialna izključenost med družinami z otroki: Materialni in nematerialni obraz revščine. Končno poročilo raziskave. Ljubljana: Otroška opazovalnica pri Inštitutu za socialno varstvo.
- Engster, D., Olofsson Stensöta, H. (2011), Do Family Policy Regimes Matter for Children's Well-Being? *Social Policy*, 18 (1): 82-124.
- Eurochild (2007), Izkoreniniti revščino otrok v EU? Pregled nacionalnih poročil o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja 2006–2008.
- European Commission (2011), Policy Solutions for Fostering Inclusive Labour Markets and for Combating Child Poverty and Social Exclusion. Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Commission (2013), Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. Commission recommendation. Brussels: European Commission. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32013H0112> (1. 8. 2014)
- Filipović, M. (2005), Stanovanjske razmere in stanovanjski standard družin z otroki. V: Črnak Meglič, A. (ur.), *Otroci in mladina v prehodni družbi*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad RS za mladino: Založba Aristej; str. 189–204.
- Intihar, S. (2014), Kazalniki dohodka in revščine (SILC): Metodološko pojasnilo. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: [http://www.stat.si/doc/metod\\_pojasnila/08-025-MP.pdf](http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/08-025-MP.pdf) (7. 8. 2014)
- OECD (2011), Doing Better for Families. OECD Publishing. Dostopno na: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/doing-better-for-families\\_9789264098732-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/doing-better-for-families_9789264098732-en#page4) (7. 8. 2014)
- Pogge, W. T. (2004), Severe poverty as a human rights violation. UNESCO Poverty Project Ethical and human rights dimensions of poverty: Towards a new paradigm in fight against poverty. Philosophy seminar – All souls College, Oxford, January 2007. Dostopno na: [http://portal.unesco.org/shs/en/files/4363/10980840881Pogge\\_29\\_August.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/files/4363/10980840881Pogge_29_August.pdf) (3. 8. 2014)
- Sedmak, M. et al. (2006) *Študija o revščini in socialni izključenosti med enostarševskimi družinami*. Primer Slovenije. Znanstveno in raziskovalno središče Koper, Univerza na Primorskem. V: Triffiletti, R. (koordinator) (2005), *Study on Poverty and Social Exclusion among Lone-Parent Families*. Bruselj: ES, GD za zaposlovanje in socialne zadeve; Fondazione G. Brodolini.
- Stropnik, N. (2014), Vlaganje v otroke – izhod iz kroga prikrajšanosti: študija nacionalnih politik. Nacionalno poročilo – Slovenija. Bruselj: Evropska komisija, DG zaposlovanje, socialne zadeve in vključenost.



- Ule, M., Rener, T., Mencin Čeplak, M., Tivadar, B. (2000), *Socialna ranljivost mladih*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad RS za mladino: Založba Aristej.
- Ule, M., Rener, T., Žakelj, T., Kuhar, M. (2003), *Tipi družin in socialne mreže: raziskovalno poročilo*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2012), *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*. Innocenti Report Card 10, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre. Dostopno na: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf) (13. 8. 2014)
- Unicef Office of Research (2013), *Child well-being in rich countries: A comparative overview*. Innocenti Report Card 11. Florence: Unicef office of research. Dostopno na: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc11_eng.pdf) (30. 7. 2014)
- Zakon o socialno varstvenih prejemkih, Ur. l. RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2012), *Velika ideja: Zakaj je enakost boljša za vse*. Novo mesto: Penca in drugi.

## Povzetek

Prispevek se ukvarja z vprašanjem, kako Slovenija spoštuje določilo 27. člena Konvencije o otrokovih pravicah, da morajo države pogodbenice vsakemu otroku priznati pravico do življenjske ravni, ki ustreza njegovemu telesnemu, umskemu, duhovnemu, nravstvenemu in družbenemu razvoju. Države pogodbenice so dolžne, da v skladu z nacionalnimi pogoji in svojimi možnostmi sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi bodo staršem pomagale uveljaviti to pravico, in bodo, če je potrebno, zagotovile gmotno pomoč in programe pomoči, še posebej glede prehrane, obleke in stanovanja. Ta člen Konvencije države zavezuje, da otrokom omogočijo takšno življenjsko raven, ki bo omogočala izstop iz revščine in jim zagotovila človeka dostojno življenje. Predstavlja torej normativni okvir za ukrepanje države. V prispevku se odgovora na to vprašanje lotimo najprej s pregledom statističnih podatkov o stopnji tveganja revščine otrok v zadnjem desetletju, potem analiziramo in povzamemo poročila različnih mednarodnih organizacij glede revščine otrok v Sloveniji in na koncu zaključimo z oceno sedanjega stanja in bolj poglobljenim ugotavljanjem posledic sedanjih politik na revščino otrok.

## **Socialne pravice v dobrobit otroka Povečanje ali zmanjšanje njihovega obsega v času recesije?**

### **1. UVODNA RAZMIŠLJANJA**

Danes je v razvitem svetu, kamor sodi tudi Slovenija, odveč poudarjati, da se vsakdo rodi svoboden in uživa enako dostojanstvo in pravice kot ostali ljudje.<sup>1</sup> To seveda velja tudi za otroke kot mlade ljudi, ki jih ni mogoče obravnavati zgolj kot objekt, potreben nege, varstva in pomoči. Pravice otrok so posebej poudarjene v Konvenciji OZN o otrokovih pravicah (v nadaljevanju KOP),<sup>2</sup> ki je v 25 letih obstoja mednarodna pogodba z največ ratifikacijami.<sup>3</sup> S tem je poudarjena svetovna zaveza spodbujati pravice otroka. Vendar je od zaveze do polne uresničitve pravic otroka lahko dolga pot.<sup>4</sup>

Po eni strani se poudarja, da je bilo veliko že storjenega, smrtnost otrok je manjša kot ob sprejemu KOP, šoloobiskujočih otrok pa več. Kljub temu je možnosti za izboljšanje pravnega in socialnega položaja otrok še veliko. Aprila 2014 je začel veljati tretji opcijski protokol h KOP, ki omogoča Odboru za pravice otroka sprejemati pritožbe o kršitvah pravic otrok. Vložijo jih lahko otroci, skupine otrok ali njihovi predstavniki proti vsaki državi, ki je ratificirala ta protokol.<sup>5</sup>

Uvodoma je treba ugotoviti, da tudi naša ustava varuje pravice otrok in pravice v dobrobit (korist) otrok. Prve so izrecno urejene v 65. členu Ustave,<sup>6</sup> posredno pa otroci uživajo vse človekove pravice, vključno z nedotakljivostjo človekovega življenja in prepovedjo mučenja, osebnega dostojanstva in varnosti, izobrazbe in šolanja ter drugih. Pravice v dobrobit otroka lahko uživajo tudi otrokovi starši ali druge osebe, ki zanj skrbijo in ga usmerjajo v življenju. Upravičeni so lahko do posameznih dajatev zaradi rojstva, nege, vzgoje in izobraževanja otroka (Pieters,

<sup>1</sup> Glej 1. člen Splošne deklaracije človekovih pravic.

<sup>2</sup> Uradni list SFRJ – MP, št. 15/90 in Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN, Uradni list RS, št. 9/92.

<sup>3</sup> KOP zavezuje kar 194 držav (<https://treaties.un.org/>, februar 2015).

<sup>4</sup> Prispevek je nastajal tudi v Maputu, glavnem mestu Mozambika, kjer se položaj otrok razlikuje od tistega pri nas (npr. opaziti je mogoče otroke, ki ležijo na ulici, ali so ulični prodajalci, se v vrtcu igrajo na dvorišču brez vodenja, šolski otroci nosijo uniforme, a so kljub temu vidne razlike v njihovem statusu...).

<sup>5</sup> Slovenija je omenjeni protokol podpisala leta 2012, a ga, po dostopnih podatkih, še ni ratificirala. Več na [www.unicef.org](http://www.unicef.org) in <https://treaties.un.org>, februar 2015.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, do 47/13.

2006: 83).<sup>7</sup> Naša Ustava tako izrecno nalaga dolžnost države varovati družino, materinstvo in očetovstvo ter poudarja pravice in dolžnosti staršev (vse v korist otrok,<sup>8</sup> ki je tudi v skladu s KOP glavno vodilo).<sup>9</sup> Pravice v korist otroka in družine so pogojene z obstojem otroka in praviloma prenehajo tedaj, ko otrok odraste (ali preneha obstajati).

Pravice otroka in pravice v njegovo korist je treba upoštevati tudi pri uresničevanju ustavne pravice do socialne varnosti.<sup>10</sup> Med tako imenovanimi tradicionalnimi socialnimi tveganji, ki jih ureja Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti, sta tudi materinstvo in družina (Novak, Končar, Škoberne et. al, 2006: 358). Podobno kot ob nastanku socialnih primerov bolezni ali poškodbe obstaja tudi pri nastanku socialnega primera materinstva (in očetovstva) začasna nezmožnost za opravljanje pridobitnega dela. Zato se pojavi potreba po zdravstvenih storitvah in stvareh ter nadomestilu izpadlega dohodka. Poleg tega je namen zagotavljanja socialne varnosti tudi pokrivanje (dela) povečanih stroškov družine zaradi preživljanja, nege, varstva, vzgoje in izobraževanja otrok.

Prispevek se omejuje na socialne pravice,<sup>11</sup> torej tiste iz sistema socialne varnosti. V sistemu socialne varnosti se dajatve zagotavljajo v obliki storitev in stvari (kot so zdravstvene storitve in zdravila), denarnih dajatev iz socialnega zavarovanja (v obliki starševskih nadomestil, družinske pokojnine, nadomestila za nego bolnega ali poškodovanega otroka), socialnih pomoči (pri določitvi minimalnega dohodka družine se upoštevajo tudi otroci) in družinskih prejemkov. Namen je določena izravnava bremen družine za zagotavljanje vsebinske, materialne enakosti s pomočjo razbremenitve, ki se kažejo kot osebna zavzetost za dobrobit otroka in skozi dodatne stroške, tudi zaradi zagotavljanja obstoja družbe (Bley, 2007: 275).<sup>12</sup>

Izravnava bremen družine pa se lahko uredi tudi v delovnem in davčnem pravu ali v obliki drugih socialnih ugodnosti. Delovno pravo npr. prepoveduje delo otrok in ureja različne vrste odsotnosti staršev ter druge pravice za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja (Kresal, 2014: 47). Davčno pravo omo-

---

<sup>7</sup> Otrok je oseba, ki upravičuje prejemanje dajatev, eden od staršev (ali druga oseba) pa je lahko do njih dejansko upravičen.

<sup>8</sup> Glej predvsem 53. in 54. člen Ustave.

<sup>9</sup> Glej 3. člen KOP.

<sup>10</sup> Glej 50. člen Ustave. Med »druga socialna zavarovanja« umeščamo tudi zavarovanje za starševsko varstvo. S pravico do socialne varnosti sta povezana tudi naslednja člena Ustave, ki zagotavljata pravico do zdravstvenega varstva in posebne pravice invalidov.

<sup>11</sup> Upoštevajoč določbe spremenjene Evropske socialne listine, Uradni list RS-MP, št. 7/99, so socialne pravice v širšem smislu tudi pravice s področja delovnega prava.

<sup>12</sup> Tako novejša sodna praksa Nemškega Zveznega socialnega sodišča. Starejša (ustavno)sodna praksa se je omejevala na delno povrnitev povečanih stroškov družine.

goča davčne olajšave za vzdrževane družinske člane in zmanjšanje določenih davčnih obveznosti družinam z več otroki. Med druge socialne ugodnosti bi lahko šteli tudi znižano plačilo (ali oprostitev plačila) varstva predšolskih otrok, učbeniške sklade, prevoz šolarjev, subvencionirano prehrano in prevoz šolarjev, dijakov in študentov, bivanje v dijaških in študentskih domovih, nadomestilo preživnine, prednost pri reševanju stanovanjske problematike in podobno.<sup>13</sup>

Naša Ustava ne opredeljuje, kdo je otrok, temveč priznava uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin otroku v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. Opredelitev najdemo v KOP, ki kot otroka šteje vsakega človeka, mlajšega od 18 let, ali še mlajšega, če se polnoletnost lahko doseže prej. Opredelitev je pomembna za upravičence po KOP, pa tudi za določitev minimalnega standarda. Nacionalni zakonodajalec lahko določi drugačno mejo med otroštvom in (ekonomsko) samostojnostjo, saj se določene pravice lahko zagotavljajo vse do 26. leta starosti ali še dlje (npr. v primeru za delo nezmožnih otrok).

Namen tega prispevka je analizirati socialnopravni položaj otroka pri nas. Njegov celoten pravni položaj je seveda odvisen predvsem od položaja družine, v kateri se rodi in živi, ter od številnih ukrepov v družbi, ki si prizadevajo za dobrobit otroka (Bubnov Škoberne, 2000: 58). Upoštevani so za Slovenijo zavezujoči mednarodni standardi in pravo Evropske Unije (v nadaljevanju EU). Raziskava se ne omejuje le na statičen položaj obstoječe ureditve pravic v dobrobit otroka, temveč vključuje njihovo spreminjanje v preteklih nekaj letih. Raziskovalna predpostavka je namreč, da se pravice v dobrobit otroka spreminjajo. S tem je povezana dolžnost zakonodajalca slediti spremembam v družbenih razmerjih s svojo normativno dejavnostjo.<sup>14</sup> Na spremembe v družbi vplivajo številni dejavniki, ki so lahko ideološke (večja odgovornost staršev ali večja vloga države) ali ekonomske narave (tudi gospodarska recesija).

## **2. SPREMINJANJE PRAVIC, DOLOČENIH V DOBROBIT OTROKA IZ SOCIALNIH ZAVAROVANJ**

Otroci lahko nekatere pravice iz socialnega zavarovanja uveljavljajo sami, rečimo pravice do zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja z dopolnjenim 15. letom starosti, ali pravice do družinske pokojnine (sami v svojem imenu ali zanje zakoniti zastopnik oziroma skrbnik pred polnoletnostjo). Druge so lahko določene kot pravice staršev (ali drugih oseb, ki skrbijo za otro-

<sup>13</sup> Dolžnost zagotavljanja enakih davčnih in socialnih ugodnosti delavcem migrantom iz drugih držav članic EU predpisuje Uredba 492/2011/EU UL L 141/1, 27. 5. 2011 (v 7. členu).

<sup>14</sup> Naše Ustavno sodišče je ugotovilo, da je načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem eno izmed načel pravne države (U-I-69/03, 20.10.2005, OdlUS XIV, 75).

ka) in so (vsaj delno) namenjene tudi dobrobiti otroka. Gre predvsem za pravice iz zavarovanja za brezposelnost in za starševsko varstvo.

## 2.1. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Pred približno dvema letoma je bil sprejet tretji zakon z enakim naslovom v samostojni Sloveniji, in sicer Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2).<sup>15</sup> Njegova splošna značilnost je zmanjševanje obsega pravic. Vprašanje je, ali to velja tudi za pravice (v dobrobit) otrok.

### 2.1.1. Pravica do družinske pokojnine

Otroci so lahko, podobno kot v skladu s prej veljavnim Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-1),<sup>16</sup> upravičeni do družinske pokojnine, četudi sami niso bili zavarovanci. Gre za izvedeno pravico po zavarovanih starših. Do družinske pokojnine so upravičeni, če so izpolnjeni pogoji tako na strani umrlega zavarovanca kot tudi na strani otrok. Zagotavlja se jim do 15. leta starosti, ali do konca šolanja, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti.

Starostna meja 26 let je v ZPIZ-2 postavljena strožje kot v ZPIZ-1. Ta je omogočal uživanje pravice do družinske pokojnine tudi po 26. letu starosti, če je otrok prekinil šolanje zaradi bolezni, nosečnosti ali poroda, služenja vojaškega roka, nadomestne civilne službe ali osnovnega usposabljanja za rezervni sestav policije. Podaljšanje je bilo mogoče za ves čas prekinitve.<sup>17</sup>

Naše Vrhovno sodišče je ugotovilo, da je ZPIZ-1 vseboval pravno praznino. Ni namreč izrecno urejal življenjskega primera, ko pride do podaljšanja študija po 26. letu starosti izključno zaradi objektivnega dejstva dolžine študija (npr. medicine, ki traja šest let, z absolventskim stažem pa sedem let). V primeru zakonskih praznin je naloga sodnika, da ugotovljeno vrzel v zakonu zapolni in pri tem upošteva določena pravila. Če zadeve ni mogoče rešiti na podlagi veljavnih predpisov, upošteva sodnik predpise, ki urejajo podobne primere (*argument a simili ad simile*; Pavčnik, 2004: 133). Vrhovno sodišče se je oprlo na podobne, zgoraj omenjene izjeme, in po analogiji omogočilo podaljšanje družinske pokojnine čez 26 let starosti tudi v primeru daljšega študija medicine. Ugotovilo je, da je bistven zaključek šolanja in zmožnost samostojnega pridobivanja dohodka, in ne starost. Upravičenec zaradi tega ne sme biti v neenakopravnem položaju s tistimi, ki ob-

---

<sup>15</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12 in 39/13.

<sup>16</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1, Uradni list RS, št. 106/99 do 109/06 UPB4.

<sup>17</sup> Glej 118. člen ZPIZ-1.

držijo pravico do družinske pokojnine po 26. letu starosti zaradi prekinitve šolanja iz subjektivnih razlogov kot so bolezen ali nosečnost.<sup>18</sup>

ZPIZ-2 omenjene zakonske praznine ni odpravil na način, kot jo je zapolnilo Vrhovno sodišče (s tem, da bi npr. kot možnost podaljšanja izrecno omenilo tudi dalj časa trajajoče študijske programe), temveč na način, da še strožje predpisuje starosti 26 let kot mejo za (ekonomsko) osamosvojitvev otrok. Če otrok prekine šolanje zaradi bolezni, nosečnosti ali poroda, pridobi oziroma obdrži pravico do družinske pokojnine tudi med prekinitvijo, vendar le do dopolnjenega 26. leta starosti (če je šolanje nadaljeval pred dopolnjenim 26. letom starosti; Kuhelj, 2013: 167).<sup>19</sup> Zakon ne pozna več primerov podaljšanja upravičenosti po 26. letu starosti, na katere se je lahko oprlo Vrhovno sodišče. Vprašanje je, ali ni zakonodajalec s takšno, sicer formalno odpravo zakonske praznine (ker primerov podaljšanja čez omenjeno starost sploh ne predpisuje več) oblikoval še večje pravne praznine, ki je postala nezapolnjiva (z vidika Vrhovnega sodišča), oziroma protiustavna (z vidika Ustavnega sodišča). V neenak položaj namreč postavlja primerljive skupine oseb, in sicer študente, ki redno izpolnjujejo študijske obveznosti in jim družinska pokojnina lahko pomeni pomemben vir preživljanja (Strban, 2013/1: 294).

Do družinske pokojnine po 26. letu starosti, so lahko tudi po ZPIZ-2 upravičeni le za delo nezmožni otroci. Pogoj je, da je nezmožnost nastopila v času upravičenosti do družinske pokojnine. Če je nastopila kasneje je dodaten pogoj, da je umrlí zavarovanec (ali upravičenec) takega otroka vse do svoje smrti preživel.<sup>20</sup>

Zakonodajalec je z ZPIZ-2 nekoliko izboljšal pravni položaj otrok, ki so izgubili oba starša (prejšnji zakon jih je imenoval obojestranske sirote),<sup>21</sup> saj je praviloma izpad prihodka večji, kot če je eden od staršev še živ. Sedaj se odmerna osnova upošteva po tistem od staršev, ki je za otroka ugodnejša (višja), pa tudi odmerni odstotek je višji (100 odstotkov omenjene osnove, prej 70 odstotkov, če je bil le en otrok upravičen). Če je otrok več, se odmerita družinski pokojnini po vsakem od umrlih staršev v višini 100 odstotkov osnove (prej po 30 za vsakega otroka do največ 100 odstotkov), ki se delita v enakih sorazmernih delih glede na število otrok (Kuhelj, 2013: 171).

<sup>18</sup> Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS VII Ips 275/2008, 24. 5. 2010. To pa ne velja nujno za podaljšanje absolventskega staža iz drugih razlogov (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani Psp 32/2012, 09.02.2012).

<sup>19</sup> Glej 6. odstavek 57. člena ZPIZ-2.

<sup>20</sup> Glej 116. člen ZPIZ-2.

<sup>21</sup> Glej 125. člen ZPIZ-1.

### **2.1.2. Znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok**

ZPIZ-2 je ohranil možnost zniževanja upokojitvene starosti, tudi zaradi skrbi za otroke. Novost je, da ima sedaj pri tem, tako imenovanem časovnem bonusu, prednost ženska. Domneva se, da pretežno matere skrbijo za svoje otroke. Dogovor med starši ni več mogoč. Če želi uveljavljati znižanje starosti moški, mora dokazati, da je za otroka dejansko skrbel.

ZPIZ-2 določa, da lahko oče (moški) uveljavlja znižanje starosti, če je užival pravico do nadomestila iz naslova starševstva. Težava lahko nastane, če do starševskega nadomestila v prvem letu otrokove starosti ni bil upravičen. To še ne pomeni, da ni skrbel za otroka. ZPIZ-2 namreč ne predpisuje, da bi moral biti tudi v času skrbi za otroka zavarovanec pokojninskega in invalidskega zavarovanja (kar bi bil npr. kot prejemnik nadomestila iz zavarovanja za starševsko varstvo). Zato je v tem primeru primernejša širša, namenska razlaga zakona, po kateri je skrb za otroka mogoče dokazovati tudi na drug način, ne le s prejemanjem nadomestila. Poleg tega je vprašanje, zakaj zakonodajalec omogoča večje znižanje starosti zaradi skrbi za otroka ženskam kot moškim (Strban, 2013/1: 287).

Ugotoviti je mogoče, da je znižanje upokojitvene starosti sicer lahko povezano s skrbjo za otroke, vendar to ni pravica otrok, pa tudi ne pravica v dobrobit otrok. Dvomiti je mogoče, ali gre sploh za ugodnost, ki je v korist žensk (in moških). V dobrobit otrok in (praviloma) žensk, ki zanje skrbijo, bi bila razbremenitev mater prej, ne šele v času upokojitve. Temu so lahko namenjeni različni ukrepi na področju lažjega in enakega dostopa do storitev vzgoje in varstva otrok v javnih vrtcih, uvedba zavarovanja za dolgotrajno oskrbo (tudi invalidnih otrok) in drugi ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja. Gre za ukrepe v času, ko (predvsem) ženske skrbijo za otroke, in ne šele pri upokojitvi, ko omenjenih skrbi za (medtem odrasle) otroke praviloma ni več.

## **2.2. Obvezno zdravstveno zavarovanje**

Pravica do zdravja je temeljna človekova pravica, ki pripada vsem ljudem, tudi otrokom. Standard pravice do zdravja je praviloma najvišji dosegljivi nivo zdravja (v določenem času in prostoru; Tomaševski, 1995: 125), ki ga omenja tudi KOP.<sup>22</sup>

### **2.2.1. Zavarovanje otrok kot družinskih članov**

Pravica do zdravja se uresničuje tudi s storitvenimi in stvarnimi dajatvami iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zavarovanec lahko zaide v ekonomske in socialne težave, ne le zaradi lastne bolezni in poškodbe, temveč tudi bolezni ali

---

<sup>22</sup> Glej 24. člen KOP.

poškodbe svojih otrok, ki jih je dolžan preživljati. Otroci (biološki in posvojeni) so kot družinski člani obvezno zdravstveno zavarovani tudi v naši ureditvi. Njihovo zavarovanje je izvedeno iz zavarovanja enega od staršev in temu podrejeno (akcesorno), tako glede nastanka kot prenehanja. V času obstoja je zavarovanje otrok pravno samostojno. Pravice lahko od določene starosti uveljavljajo sami, prej pa jih v njihovem (ne svojem) imenu uveljavljajo (praviloma) starši (Strban, 2005: 121). Ti zaradi vključitve otrok v obvezno zdravstveno zavarovanje ne plačujejo dodatnih ali višjih prispevkov, kar je odraz horizontalne solidarnosti med zavarovanci z otroki in tistimi brez njih (Strban, 2013/2: 343).

V naši ureditvi so poleg otrok, ki sodijo med ožje družinske člane, zavarovani tudi drugi otroci, npr. pastorki, vnuki, bratje in sestre ter drugi otroci brez staršev, kot zavarovančevi širši družinski člani. Pogoj zavarovanja družinskih članov je stalno prebivališče pri nas.<sup>23</sup> Ta pogoj je lahko zelo strog do zavarovancev, ki nimajo slovenskega državljanstva. Ti ne morejo pridobiti stalnega prebivališča pri nas takoj, temveč šele po petih letih nepretrganega začasnega bivanja v Sloveniji.<sup>24</sup> V dobrobit otrok je bil ta pogoj omiljen in zadostuje prijavljeno prebivališče pri nas. Vsebinska omilitev pogoja stalnega prebivanja ni sporna. Sporen je način omilitve, saj je bila jasna zakonska določba spremenjena s stališčem vlade.<sup>25</sup>

Vprašanje je lahko tudi kako dolgo naj bodo otroci zavarovani kot družinski člani. Podobno kot pri družinski pokojnini je starostna meja določena stopničasto. Zavarovani so vsi otroci do 15. leta, oziroma do 18. leta starosti, če medtem sami ne postanejo zavarovanci (se recimo zaposlijo). Po tej starosti so zavarovani otroci, ki se redno šolajo, in sicer do konca rednega šolanja (vključno s študijem na univerzi). Leta 2008 je bila ponovno postavljena absolutna starostna meja pri 26. letih starosti (razen v primeru nezmožnosti za delo – tedaj je otrok zavarovan brez starostne omejitve).<sup>26</sup> Pri tem se postavljajo podobna vprašanja, kot so bila zgoraj omenjena v zvezi z družinsko pokojnino, in sicer ali je res primerno, da otrok, ki študija ne more dokončati (iz kateregakoli opravičljivega razloga) do omenjene starosti, ni več zavarovan kot družinski član in mora sam plačevati prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje.

<sup>23</sup> Glej 20. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ), Uradni list RS, št. 9/92 do 91/13.

<sup>24</sup> Glej Zakon o tujcih (ZTuj-2), Uradni list RS, št. 50/2011 do 90/2014. Drugače velja za delavce državljane EU. Ti morajo imeti enake davčne in socialne ugodnosti kot domači delavci (Uredba 492/2011/EU). Med socialne ugodnosti bi lahko štel tudi zavarovanje družinskih članov.

<sup>25</sup> Št. 500-06/95-1/1-8, z dne 2. marca 1995.

<sup>26</sup> ZZVZZ-A je leta 1993 absolutno starostno omejitev odpravil, ponovno pa je bila uvedena leta 2008 z ZZVZZ-K.



### 2.2.2. Pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev

Pravice do zdravstvenih storitev so za otroke določene ugodneje kot ostale zavarovane osebe. Otroci imajo pravice do zdravstvenih storitev ter zdravil in živil za posebne zdravstvene namene brez doplačila. To velja tako za pozitivno kot tudi vmesno listo zdravil in omenjenih živil, kjer so sicer lahko doplačila 30 ali 90 odstotkov njihove vrednosti. Otroci so lahko upravičeni tudi do medicinskih pripomočkov brez predhodne dobe zavarovanja.

V ZZZV je bila leta 2001 uvedena novost, in sicer omejitev pravic zavarovancev, ki opravljajo samostojno dejavnost ali poklic in ne plačujejo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje.<sup>27</sup>

Omejitev velja za nekatere skupine zavarovancev in njihove družinske člane.<sup>28</sup> V času neporavnanih obveznosti nimajo pravic do zdravstvenih storitev in stvari (zdravil, posebnih živil in medicinskih pripomočkov), temveč se jim iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zagotavlja zgolj nujno zdravljenje (Strban, 2005: 132). Ta določba je veljala tudi za vse družinske člane neplačnikov. Z njo so bili prizadeti tudi otroci, ki na plačevanje prispevkov svojih staršev seveda nimajo nikakršnega vpliva. Zato je bilo omenjeno sporno pravilo leta 2011<sup>29</sup> spremenjeno v dobrobit otrok. Sedaj imajo otroci vse pravice do zdravstvenih storitev, četudi starši (oziroma osebe, po katerih so zavarovane) prispevkov niso plačali.

Pri denarnih dajatvah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja je treba posebej omeniti pravico do denarnega nadomestila za nego bolnega ali poškodovanega otroka. Pravico je lahko koristil tisti od staršev, ki je živel v skupnem gospodinjstvu z otrokom. To ni bilo v dobrobit otroka, kadar so starši živeli ločeno. To je ugotovila tudi Varuhinja človekovih pravic in je v tem delu izpodbijala določbo 30. člena ZZZV. Ustavno sodišče je sprva zadržalo izvajanje omenjene določbe ZZZV, kasneje pa postopek ustavilo.<sup>30</sup> Zakonodajalec je namreč v času trajanja postopka pred Ustavnim sodiščem v letu 2008 določbo spremenil<sup>31</sup> in skupno (stalno ali začasno) prebivanje staršev in otroka se ne zahteva več.

Tudi sicer je pravica do denarnega nadomestila za nego bolnega otroka v naši ureditvi ugodno urejena. Predpisane so le relativne časovne omejitve, ki veljajo za vsak posamezni primer bolezni ali poškodbe otroka (in se lahko ob najhujših boleznih otroka podaljšajo do njegove polnoletnosti), ne pa tudi absolutnih. Prav tako ni urejen negativen pogoj zahtevka, in sicer, da v gospodinjstvu ni druge osebe, ki bi lahko prevzela oskrbo, kot ga poznajo v nekaterih tujih ureditvah (Strban, 2005: 224).

---

<sup>27</sup> Glej spremembo ZZZV-E, Uradni list RS, št. 99/01.

<sup>28</sup> Glej 78.a člen ZZZV.

<sup>29</sup> Glej spremembo ZZZV-L, Uradni list RS, št. 87/11.

<sup>30</sup> Zadeva U-I-163/08, Uradni list RS, št. 71/2008, Uradni list RS, št. 118/2008 in OdlUS XVII, 70.

<sup>31</sup> Glej spremembo ZZZV-K, Uradni list RS, št. 76/08.

### 2.3. Zavarovanje za brezposelnost

Tudi v zavarovanju za brezposelnost je mogoče najti določbe v dobrobit otroka. Zakon o urejanju trga dela (ZUTD) je uveljavil milejšo opredelitev ustrezne in ohranil milejšo opredelitev primerne zaposlitve brezposelne osebe, ki skrbi za otroka. To lahko vpliva tudi na upravičenost do denarnega nadomestila iz zavarovanja za brezposelnost.

Za ustrezno zaposlitev šteje zaposlitev na delovnem mestu, ki ni oddaljeno več kot dve uri vožnje (sicer tri ure, po prejšnjih predpisih pa uro namesto uro in pol) z javnim prevoznim sredstvom ali organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja do delovnega mesta in nazaj brezposelne osebe, ki živi sama v skupnem gospodinjstvu z otrokom, starim do 15 let. Podobno velja pri opredelitvi primerne zaposlitve, ki jo brezposelna zavarovana oseba lahko določen čas zavrača.<sup>32</sup>

Poleg tega se zavarovancu dopušča večji obseg dohodka, ki ne vpliva na višino denarnega nadomestila za brezposelnost, če preživlja mladoletnega otroka.<sup>33</sup> Tudi ta določba je v dobrobit otroka.

### 2.4. Zavarovanje za starševsko varstvo

Največ socialnih pravic, določenih v dobrobit otroka, je mogoče najti v zakonu, ki ureja zavarovanje za starševstvo in družinske prejemke. Aprila 2014 je bil sprejet nov zakon z enakim naslovom kot prejšnji, in sicer Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1).<sup>34</sup> Ta strukture zavarovanja za starševsko varstvo v temelju ni spremenil, uvedel pa je nekaj sprememb in novosti.

Zavarovanje za starševsko varstvo je posebna veja socialnega zavarovanja, četrta prispevna stopnja ostaja nizka<sup>35</sup> in se prispevki plačujejo neposredno v državni proračun. Deluje namreč po načelih vzajemnosti in solidarnosti.<sup>36</sup> V skladu z načelom vzajemnosti je tveganje nastanka socialnega primera razdeljeno na zavarovalno skupnost (kar je sicer lahko tudi značilnost zasebnih zavarovanj). Bistveno za socialna zavarovanja pa je načelo solidarnosti. To omogoča prerazporeditev bremen med zavarovanimi osebami, ki so različno ogrožene. Solidarnost je v zavarovanju za starševsko varstvo lahko horizontalna (med osebami in pari brez otrok ter družinami), vertikalna (med zavarovanci z višjimi in nižjimi pri-

<sup>32</sup> Glej 12. in 13. člen ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10 do 100/13.

<sup>33</sup> Glej 67. člen ZUTD.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 26/14.

<sup>35</sup> Delavec in delodajalec plačujeta vsak po desetino odstotka prispevne osnove. Glej 13. člen Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV), Uradni list RS, št. 5/96 do 97/01.

<sup>36</sup> Glej 4. člen ZSDP-1.

hodki, tudi z določitvijo najvišjega in najnižjega nadomestila) in medgeneracijska (prispevke plačujejo zavarovanci vseh generacij, čeprav večino pravic praviloma uveljavijo mlajše generacije).

Iz omenjenega zavarovanja se zagotavljajo pravice do materinskega, očetovskega in starševskega dopusta in nadomestila, pa tudi pravica do krajšega delovnega časa zaradi starševstva.<sup>37</sup>

### **2.4.1. Dopust**

Različne vrste dopusta, povezane s porodom ter nego in varstvom otroka, so določene v dobrobit matere (natančneje nosečnice, porodnice in nato otročnice)<sup>38</sup> kot tudi otroka (oziroma sprva zarodka in nato otroka). Ekonomsko aktivnim ženskam je omogočeno, da se pripravijo na porod in so odsotne z dela zaradi poroda ter nege in varstva otroka v njegovem najzgodnejšem obdobju. Ne samo materam, ampak tudi očetom je omogočeno, da so določeno obdobje po rojstvu otroka odsotni z dela in lahko svoj čas namenijo skrbi za otroka (Kresal, 2014: 53).

Razen poimenovanja, se pravica do materinskega (prej porodniškega) dopusta ni bistveno spremenila. Podobne določbe kot v prej veljavnem ZSDP veljajo tako glede upravičencev kot trajanja tega dopusta.<sup>39</sup> Je pa ZSDP-1 uveljavil nekaj novosti glede očetovskega dopusta (katerega poimenovanje sicer ostaja nespremenjeno). V večji meri je namreč upoštevana raznolikost družinskih razmerij. Pravico do očetovskega dopusta lahko koristi ne le otrokov (biološki) oče, temveč tudi druga oseba, lahko materin zakonec (za katerega ne velja domneva očetovstva) ali zunajzakonski partner in partnerka v registrirani istospolni partnerski skupnosti, ki dejansko neguje in varuje otroka. Druga oseba lahko koristi dopust seveda le, če ga ne izrabi otrokov oče.<sup>40</sup> V nekaterih primerih (npr. ko očetovski dopust koristi materina registrirana partnerka) verjetno izraz očetovski dopust ni najbolj primeren.

Trajanje očetovskega dopusta se sicer skrajšuje iz 90 na 30 dni. Hkrati naj bi bilo plačanih vseh 30 in ne več le prvih 15 dni očetovskega dopusta. To je celo nekoliko ugodnejše kot zahteva Direktiva 2010/18/EU o starševskem dopustu,<sup>41</sup> ki o plačilu dopusta ne vsebuje določb.

---

<sup>37</sup> Prej veljavni ZSDP je določa pravico do starševskega dopusta, kamor je všteval porodniški, očetovski dopust in dopust za nego in varstvo otroka. Temu je ustrezalo tudi poimenovanje starševskih nadomestil.

<sup>38</sup> Slovenski medicinski slovar (zadnja sprememba 2015) opredeljuje otročnico kot žensko prvih šest tednov po porodu.

<sup>39</sup> Glej 19. člen in naslednje ZSDP-1.

<sup>40</sup> Podobno velja za druge osebe, ki koristijo materinski dopust. Glej 22., 23. in 28. člen ZSDP-1.

<sup>41</sup> UL L 68/13, 18.3.2010.

Do starševskega dopusta je upravičen vsak od staršev v trajanju 130 koledarskih dni (skupaj torej 260 dni, kot doslej). Pri tem lahko mati na očeta prenese 100 dni, 30 dni je neprenosljivih. Drugače kot mati, lahko oče prenese na mater vseh 130 dni starševskega dopusta. Zdi se, da takšna ureditev ne sledi prav dosledno usmeritvam in duhu direktive 2010/18/EU, ki spodbuja enakomernejšo izrabo starševskega dopusta in porazdelitev starševskih obveznosti med starši. Starševski dopust je zato določen kot individualna, načeloma neprenosljiva pravica, vsaj v minimalnem obsegu enega meseca. ZSDP-1 sicer ureja očetovski dopust kot individualno neprenosljivo pravico očeta (ali druge osebe), vendar je treba upoštevati posebnosti ureditve vsake od vrst dopusta, njun namen, način izrabe in razmerje med njima (očetovski dopust naj bi bil bolj primerljiv z materinskim dopustom). Zato bi bilo morda primernejše, če del starševskega dopusta tudi za očeta ne bi bil prenosljiv.

ZSDP-1 ne ureja več ločeno posvojiteljskega dopusta, kar pa ne pomeni, da posvojitelji nimajo več pravice do dopusta zaradi vključitve otroka v novo družino. Imajo ga, le da je sedaj vključen v pravico do starševskega dopusta.

#### **2.4.2. Nadomestilo**

Nadomestitvi izpadle plače ali drugega dohodka zaradi starševstva je namenjena pravica do (denarnega) nadomestila. Upravičeni sta še zmeraj dve skupini zavarovancev, in sicer tisti, ki so socialno zavarovani neposredno pred nastopom dopusta, in tisti, ki lahko izkažejo določeno gostoto zavarovanja. To je lahko v korist predvsem mladih, ki sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas in ob nastanku socialnega primera starševstva niso nujno vključeni v socialno zavarovanje.

Pri določitvi višine denarnega nadomestila se zato lahko zgodi, da upravičenec do denarnega nadomestila ni bil zavarovan vseh 12 mesecev, od katerih se nadomestilo odmerja. Če so bili prispevki obračunani za krajše obdobje pred nastopom dopusta, je osnova za manjkajoče mesece 55 odstotkov minimalne plače. Določba je sporna in zavajajoča, saj se ne upošteva minimalna plača ob uveljavitvi ZSDP-1 ali vsakokratna minimalna plača ob odmeri nadomestila,<sup>42</sup> temveč vrednost minimalne plače v skladu z Zakonom o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v RS (ZUTPG).<sup>43</sup> Zaradi zvišanja minimalne plače v vmesnem obdobju, je minimalna plača iz leta 2006, kljub uskladitvam, nižja kot sedaj veljavna minimalna plača (Jamnik, Trtnik, 2014: 9). To lahko povzroča ne le nejevoljo zavarovancev, ampak je lahko v nasprotju z načelom pravne države,

<sup>42</sup> Glej Zakon o minimalni plači (ZMinP), Uradni list RS, št. 13/10 (s kasnejšimi uskladitvami). Natančni zneski so dostopni na spletni strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ([www.mdds.gov.si](http://www.mdds.gov.si), februar 2015).

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 114/2006 do 85/2010. Gre za vrednost minimalne plače, veljavne na dan 31. decembra 2006, s kasnejšimi uskladitvami.

ki zahteva jasnost in določnost pravnih predpisov.

Višina nadomestila je praviloma omejena navzgor in navzdol,<sup>44</sup> kar je odraz že omenjene vertikalne solidarnosti med zavarovanci. Omejevanje nadomestila je tudi Ustavno sodišče ocenilo kot skladno z ustavo in njenim načelom socialne države, ki mora varovati družino.<sup>45</sup>

Izplačano nadomestilo tako ne more biti nižje od 55 odstotkov zgoraj omenjene minimalne plače (določene po ZUTPG z uskladitvami) in praviloma ne višje od dvainpolkratnika povprečne mesečne plače v državi. Tudi v tem primeru ne gre za povprečno mesečno plačo, ki jo izračuna statistični urad, temveč za povprečno plačo, določeno z ZUTPG, s kasnejšimi uskladitvami. Razlika je lahko pomembna (realna povprečna plača bo praviloma višja; Jamnik, Trtnik, 2014: 9). Obstajajo podobni pomisleki skladnosti takšne ureditve z načelom pravne države, kot so bili zgoraj že omenjeni. Tudi naše Vrhovno sodišče je ugotovilo, da je določba lahko nejasna in mogoče celo zavajajoča. Kljub temu je štelo, da iz vsebine zakona izhaja, da namen ni odpraviti omejevanje višine starševskega nadomestila, ampak doseči poenotenje mehanizmov usklajevanja zneskov.<sup>46</sup>

Izjema velja za materinsko nadomestilo, ki praviloma navzgor ni omejeno. S tem se zagotavlja nepretrganost primerljivega dohodka tudi materam z najvišjimi prihodki, ki se tako lažje odločijo za rojstvo otrok in njihovo oskrbo takoj po porodu.

Novost ZSDP-1 je nadomestilo za dojenje. Sicer pravico do odmora za dojenje določa že Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1),<sup>47</sup> ki glede plačila odkazuje na zakon o starševstvu.<sup>48</sup> Ta doslej plačila ni urejal. Pri tem je vprašanje, ali gre sploh za nadomestilo delavkine plače. Denarna dajatev materi, zaposleni za polni delovni čas, se namreč zagotavlja do devetega meseca starosti otroka za eno uro dnevno od sorazmernega dela minimalne plače (po ZUTPG z uskladitvami), torej v enaki minimalni višini za vse upravičenke. To ni v korist materam, tudi ne tistim z minimalno plačo, saj se odmerja od omenjenega usklajenega zneska. Od devetega do osemnajstega meseca starosti otroka pa je doječa mati upravičena le do plačila prispevkov za socialno varnost (spet od sorazmernega dela omenjene usklajene minimalne plače). Tudi to ni v korist materam z najnižjimi dohodki in bodo ta del odsotnosti lahko koristile matere z visokimi dohodki (lastnimi ali družine).<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Glej 46. člen ZSDP-1.

<sup>45</sup> Odločitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-137/03, 26. 5. 2005, Uradni list RS, št. 56/2005, in OdlUS XIV, 30.

<sup>46</sup> Sodba št. VIII Ips 3/2013, 18. 3. 2013.

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 21/13 in 78/13-p.

<sup>48</sup> Glej 188. člen ZDR-1.

<sup>49</sup> Glej 49. člen ZSDP-1.

### 2.4.3. Krajši delovni čas

Pravica do dela s krajšim delovnim časom in plačila prispevkov ostaja urejena tudi v ZSDP-1, vključno s pomanjkljivostmi, ki so bile že doslej kritično ovrednotene.

Za čas opravljanja dela s krajšim delovnim časom ima delavec pravico do plače, v preostalem delu (do polnega delovnega časa) pa ima zgolj pravico do plačila prispevkov za socialno varnost, in to samo od sorazmernega dela minimalne plače. V skladu z jezikovno razlago gre za dejansko minimalno plačo, veljavno v času uveljavljanja pravice, in ne za plačo, določeno po ZUTPG z uskladitvami.<sup>50</sup>

V primeru, ko lahko eden od staršev pri štirih ali več otrocih zapusti trg dela, ima pravico do plačila prispevkov od celotne minimalne plače. V tem primeru je ZSDP-1 določil strožje pogoje za pridobitev pravice, saj se zahtevata skupno stalno prebivališče tega od staršev in vseh otrok ter določena gostota zavarovanja ali iskanja zaposlitve. V korist materam, ki skrbijo za več otrok, je nova možnost pridobiti denarno nadomestilo iz zavarovanja za brezposelnost po izčrpanju pravice do plačila prispevkov.<sup>51</sup>

Pri pravici do dela s krajšim delovnim časom se postavlja vprašanje primernosti omenjene ureditve, saj praviloma najbolj prizadene ženske. Zaradi plačila prispevkov zgolj od (sorazmernega dela) minimalne plače so lahko predvsem ženske v slabšem pravnem položaju pri vseh drugih prispevno financiranih denarnih dajatvah iz sistema socialne varnosti (recimo pri starostni pokojnini). Zaradi plačila nižjih prispevkov bodo tudi te dajatve nižje. Poleg tega se lahko povečuje odvisnost enega od staršev, ki uveljavlja omenjeno pravico, od (zakonskega) partnerja. To velja še toliko bolj, če upoštevamo, da lahko pravica traja zelo dolgo, predvsem v primeru skrbi za več otrok. Pri tem se lahko pojavlja posredna diskriminacija na podlagi spola tako na področju prava socialne varnosti kot delovnega prava (ženske izgubijo stik s trgom dela; Kresal, 2014: 63). Omenjene določbe torej ne pripomorejo k večji (dejanski) enakosti moških in žensk.

Poleg tega lahko pravico uveljavijo družine z višjimi dohodki, ki si lahko privoščijo izgubo določenega dela dohodka, ne pa tudi mlade in predvsem enostarševske družine z nižjimi dohodki, ki si take izgube dohodka ne morejo privoščiti. Pri tem se utemeljeno postavlja vprašanje enakega dostopa do pravice glede na gmotno stanje upravičenca in njegove družine. Gmotno stanje je namreč ena izmed osebnih okoliščin, na podlagi katere Ustava prepoveduje razlikovanje.

<sup>50</sup> V 50. in 52. členu ZSDP-1 je omenjena zgolj minimalna plača, brez sklicevanja na ZUTPG (kot je to v nekaterih drugih členih zakona). Drugače v obrazložitvi predloga ZSDP-1.

<sup>51</sup> Glej 52. člen ZSDP-1.

#### **2.4.4. (Ne)dopustnost pogojevanja (obljube) pravic?**

Čeprav je kar nekaj novosti urejenih v ZSDP-1, se postavlja vprašanje ali so te res uvedene in ali bodo sploh kdaj uveljavljene. Uveljavitev je namreč vezana na določeno stopnjo rasti bruto domačega proizvoda. To velja npr. izrecno za pravico do očetovskega dopusta.<sup>52</sup>

ZSDP-1 je prav tako ohranil (začasno) ureditev Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF),<sup>53</sup> s katerim je bil obseg očetovskega in starševskega nadomestila znižan na 90 odstotkov osnove (100 odstotkov je ostalo le za upravičence z najnižjimi dohodki, katerih osnova ne presega 763,06 evrov). Poleg tega je bilo najvišje tovrstno nadomestilo z dvainpolkratnika znižano na dvakratnik (omenjene) povprečne plače. Kasneje je bilo z Zakonom o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva (ZIUPTDSV)<sup>54</sup> na dvakratnik povprečne plače omejeno tudi materinsko nadomestilo, ki praviloma ni navzgor omejeno. Tudi ti omejitvi veljata do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda.<sup>55</sup>

Začasne rešitve lahko hitro postanejo trajnejše (tudi recesija traja dlje kot je bilo sprva optimistično napovedano). Poleg tega lahko zakonodajalec ZSDP-1 pred uveljavitvijo omenjenih pravic spremeni in jih dejansko ne uveljavi. To se je recimo že zgodilo z univerzalnim otroškim dodatkom.<sup>56</sup>

Vprašanje je, ali sme zakonodajalec urejati pogojne pravice. Ali ne gre v tem primeru bolj za politično obljubo zakonodajalca, ki uporablja (ali zlorablja) pravne instrumente. Tovrstne obljube pravic so lahko pravno sporne in lahko nasprotujejo načelu pravne države, predvsem podnačelom določnosti in jasnosti predpisov, pravne varnosti in nenazadnje tudi zaupanja v pravo. Tovrstnim »mehanizmom« pri določanju minimalne in povprečne plače, in še posebej pri uveljavitvi pravic, bi se moral zakonodajalec izogibati.

### **3. SPREMINJANJE PRAVIC DO DRUŽINSKIH PREJEMKOV**

Družinski prejemki so namenjeni predvsem horizontalni solidarni izravnavi v družbi, praviloma med posamezniki in pari brez otrok ter družinami, ki so lahko eno- ali dvostarševske. Sprva naj bi se z njimi spodbujala večja rodnost, vendar raziskave kažejo na relativno neodvisnost med stopnjo rodnosti in višino družin-

---

<sup>52</sup> Postopno od leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže 2,5 odstotka bruto domačega proizvoda. Glej 115. člen

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 40/12 in 105/12.

<sup>54</sup> Uradni list RS, št. 63/13.

<sup>55</sup> Glej 116. člen ZSDP-1 ter 115. člen ZUJF in 3. člen ZIUPTDSV.

<sup>56</sup> Leta 1993 je bil z Zakonom o družinskih prejemkih, Uradni list RS, št. 65/1993, napovedan, nato odložen in nato ukinjen.

skih dajatev (Bubnov Škoberne, Strban, 2010: 351).<sup>57</sup> Z družinskimi prejemki se krije (del) povečanih stroškov družine zaradi preživljanja, nege, varstva, vzgoje in izobraževanja otrok. Lahko so zelo raznoliki, in sicer so lahko univerzalni ali selektivni, pavšalni ali po višini različni, upoštevajo se lahko starost, število otrok, sestava in premoženjsko stanje družine. Mnogo različnih družinskih prejemkov poznajo recimo v francoski pravni ureditvi.<sup>58</sup>

Pri nas jih lahko razdelimo v tri skupine, in sicer tiste, ki se zagotavljajo ob rojstvu otroka (starševski dodatek in pomoč ob rojstvu otroka), tiste, ki so namenjeni nadaljnji vzgoji, varstvu in izobraževanju otroka (otroški dodatek in dodatek za veliko družino), in tiste, ki so namenjeni otrokom s posebnimi potrebami (dodatek za nego otroka in delno plačilo za izgubljen dohodek).

Zakonodajalec je z ukrepi za uravnoteženje javnih financ predvsem zmanjšal obseg pravic do družinskih prejemkov.<sup>59</sup> Edina izjema je bila pravica do starševskega dodatka, kot denarne pomoči staršem, ki negujejo in varujejo otroka, vendar niso upravičeni do nadomestila iz zavarovanja za starševsko varstvo. Njegov obseg je bil povečan iz 196,49 evra na 55 odstotkov minimalne plače (ob sprejemu ZUJF bi bilo to 321,36 evrov).<sup>60</sup> Vendar je bila razlaga pristojnega ministrstva drugačna. Štelo je, da se uporabi že omenjena minimalna plača po ZUTPG (torej tista iz leta 2006, s kasnejšimi uskladitvami), s čimer je bil starševski dodatek določen v višini 251 evrov, čeprav zakon za takšno razlago ni dajal podlage. ZUJF je namreč neposredno določil višino starševskega dodatka.

Dvome je zakonodajalec odpravil s sprejemom ZSDP-1, saj je sedaj starševski dodatek ponovno določen v nominalni višini, in sicer 252,04 evrov (kar ustreza razlagi ministrstva in predstavlja delež usklajene minimalne plače iz leta 2006).

Drugače kot pri starševskem dodatku, se je zakonodajalec odločil omejiti krog upravičencev do pomoči ob rojstvu otroka in do dodatka za veliko družino. Obe pravici sta izgubili pravno naravo univerzalnih dajatev. Postali sta ciljani (selektivni) dajatvi za osebe, katerih dohodek ne presega 64 odstotkov neto povprečne plače.<sup>61</sup>

Krog upravičencev in obseg pravice je ZUJF omejil tudi pri pravici do otroškega dodatka. Z znižanjem višine otroškega dodatka za peti in šesti dohodkovni razred ter ukinitvijo sedmega in osmega (najvišjega) dohodkovnega razreda je koreniteje posegel tudi v to pravico. Z nomotehničnega vidika je lahko sporno, da je za ugotovitev upravičencev in obsega pravice do otroškega dodatka treba upošte-

<sup>57</sup> Na odločitev žensk (parov) za rojstvo otrok vplivajo številni dejavniki, med njimi osebne želje, družinske razmere, pogoji bivanja in dela, ekonomska neodvisnost ter enakost med spoloma.

<sup>58</sup> Več v primerjalnih tabelah MISSOC ([www.missoc.org](http://www.missoc.org), februar 2015).

<sup>59</sup> Glej 147. do 149. člen ZUJF.

<sup>60</sup> Neto minimalna plača je oktobra 2012 znašala 584,29 evrov ([www.stat.si](http://www.stat.si), november 2014).

<sup>61</sup> Glej 148. in 149. člen ZUJF. Ureditve brez časovne omejitve (npr. vezanosti na rast BDP) ohranja ZSDP-1 (glej njegov 116. člen).



vati ne le ZSDP-1 (kamor po naravi stvari ta pravica sodi), temveč tudi Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS).<sup>62</sup> Ta sicer v osrednjem delu zakona ureja vseh osem razredov upravičencev, vendar jih v prehodnih določbah omejuje na omenjenih šest. Omejitev naj bi veljala do vključno leta, ki sledi letu, v katerem gospodarska rast preseže dva odstotka BDP.<sup>63</sup>

Pri omenjenih spremembah je mogoče opaziti splošen trend zmanjševanja pravic, predvsem tako imenovanemu srednjemu sloju (na katerem temelji pravica do socialne varnosti). Zdi se, da zakonodajalec vse bolj zagotavlja pravice le družinam z najnižjimi dohodki. Zagotavljanje zgolj minimalnih dajatev pa ne sme biti osrednji namen urejanja sistema socialne varnosti.

## 4. SPREMINJANJE PRAVIC DO SOCIALNE POMOČI

### 4.1. Denarna socialna pomoč

Sistem socialnega varstva ali socialnih pomoči je za razliko od socialnih zavarovanj po svoji pravni naravi subsidiaren. Državno (oziroma lokalno) organizirana in iz skupnih (davčnih) sredstev financirana socialna pomoč se zagotavlja zaradi nezadostnih dohodkov, ki jih družina z lastno močjo ali pomočjo drugih, nadrejenih sistemov socialne varnosti ne more zagotoviti (Bubnov Škoberne, Strban, 2010: 61, 364).<sup>64</sup> Družinski člani morajo torej izčrpati vse možnosti zagotavljanja preživetja z lastnimi sredstvi, preden so lahko upravičeni do socialne pomoči državne (ali lokalne) skupnosti. Uveljaviti morajo vse pravice iz nadrejenga sistema socialnega zavarovanja, izterjati dolgove (denimo preživnino), sprejeti vsako zaposlitev in (plačano) delo ter zmanjšati razpoložljivo premoženje. Zato se poudarja, da je sistem socialne pomoči zadnja, varovalna mreža, ki naj omogoči življenje, vredno človekovega dostojanstva.

Za določitev višine denarne socialne pomoči, ki je krojena potrebam družine, je treba upoštevati minimalni dohodek družine, ki je določen kot uradni prag revščine. Osnovni znesek je določen v fiksni višini, ki je bil v času recesije znižan.<sup>65</sup> Pri določitvi minimalnega dohodka družine se upoštevajo tudi otroci (npr. prvi otrok z 0,7 in vsak nadaljnji z 0,6 osnovnega minimalnega dohodka).<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Uradni list RS, št. 62/10 do 99/13.

<sup>63</sup> Glej 22. člen ZUPJS in 25. člen ZUPJS-C.

<sup>64</sup> Zaradi neobstoja neposredne nasprotne dajatve upravičenca gre za enostransko socialno pravno razmerje.

<sup>65</sup> Od 1. avgusta 2014 znaša osnovni znesek minimalnega dohodka 269,20 evrov. Glej 8. člen Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre), Uradni list RS, št. 61/10 do 99/13 in 36. člen ZSVarPre-C.

<sup>66</sup> Glej 26. člen ZSVarPre.

Dokler gospodarska rast ne bo preseгла dveh odstotkov bruto domačega proizvoda, ostaja osnovni znesek minimalnega dohodka nižji, vendar se hkrati za posameznega družinskega člana (vključno za otroke), minimalni dohodek poveča za 0,1 osnovnega zneska minimalnega dohodka (torej znaša za prvega otroka 0,8 in za nadaljnjega 0,7 osnovnega minimalnega dohodka).<sup>67</sup> Prag revščine bi bil npr. za štiričlansko družino z dvema otrokoma 3,1 osnovnega zneska minimalnega dohodka (834,52 evra).

Kljub znižanju osnovnega zneska minimalnega dohodka, se je cenzus za pridobitev denarne socialne pomoči družine v času recesije povišal, kar je tudi v korist otrok, ki živijo v revnejših družinah. Dejanska višina denarne socialne pomoči je seveda odvisna tudi od lastnega dohodka, ki ga pridobi družina in se izplača le kot razlika med minimalnim in lastnim dohodkom družine (Strban, 2011: 187).

#### **4.2. Dodatek za pomoč in postrežbo k denarni socialni pomoči**

Zakonodajalec je v prvotnem besedilu ZSVarPre uredil tudi dodatek za pomoč in postrežbo k denarni socialni pomoči za upravičence, ki so zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti za opravljanje osnovnih življenjskih potreb nujno odvisni od pomoči druge osebe.<sup>68</sup> Hkrati je določil nekoliko drugačne zneske tega dodatka tudi za upravičence po Zakonu o družbenem varstvu telesno in duševno prizadetih oseb (ZDVTDP)<sup>69</sup> in razveljaval več njegovih določb. Zaradi neprimernosti urejanja dajatev dolgotrajne oskrbe v sistemu socialne pomoči, je zakonodajalec z naslednjo spremembo ponovno uveljavil določbe ZDVTDP.

ZDVTDP tako (ponovno) določa dodaten pogoj k splošni opredelitvi invalidnosti, in sicer da je prizadetost nastala v otroški oziroma mladostni dobi do dopolnjenega 18. leta starosti oziroma v času rednega šolanja, vendar najdlje do dopolnjenega 26. leta starosti. To pa še ne pomeni, da je status po tem zakonu mogoče pridobiti le do 18. oziroma 26. leta starosti.

ZDVTDP namreč določa, da lahko invalidi pridobijo pravico do nadomestila z dopolnjenim 18. letom starosti oziroma z dnem ugotovitve invalidnosti, če je bila ta ugotovljena kasneje. Pri tem rok, do kdaj je treba uveljavljati (in ugotavljati) invalidnost, ni določen.<sup>70</sup> Torej je mogoče invalidnost ugotavljati tudi po 18. ali 26. letu starosti. Pogoj je le, da je prizadetost nastala do omenjene starosti.

<sup>67</sup> Glej 36. člen ZSVarPre-C.

<sup>68</sup> Glej 32. člen prvotnega besedila ZSVarPre.

<sup>69</sup> Ur.l. SRS 41/83.

<sup>70</sup> Glej 7.a člen ZDVTDP.

Takšna razlaga je v skladu s Konvencijo o pravicah invalidov (KPI), ki velja tudi v Sloveniji.<sup>71</sup> Konvencija med drugim zavezuje države pogodbenice priznati enake pravice vsem invalidom, da živijo v skupnosti in enako kot drugi odločajo ter sprejemajo učinkovite in ustrezne ukrepe, ki jim omogočajo polno uživanje te pravice ter polno vključenost v skupnost in sodelovanje v njej. Država mora omogočati učinkovito sodelovanje invalidov v svobodni družbi, tudi z vključitvijo v splošni izobraževani sistem in prilagojeno, vendar splošno delovno okolje.<sup>72</sup>

V primeru časovne omejitve ugotavljanja invalidnosti po ZDVDTP bi onemogočili prehod med različnimi pravnimi položaji in s tem dejansko silili starše, da za svoje otroke (neposredno) pred 18. oziroma 26 letom pridobijo status invalida po ZDVDTP in jih s tem oddaljijo od splošnih tokov v družbi, kar ne bi bilo v skladu s KPI.

Poleg tega je dozorel čas za samostojno (ločeno) urejanje socialnega tveganja odvisnosti od oskrbe drugega, ki je danes urejeno v zakonih z različnih področij socialne varnosti. Dajatve dolgotrajne oskrbe se sicer v največjem številu zagotavljajo starejšim, vendar so lahko odločilnega pomena tudi za otroke, ki potrebujejo dalj časa trajajočo intenzivnejšo oskrbo drugega in njihove starše, ki praviloma to oskrbo zagotavljajo (Strban, 2012).

## 5. PRAVICE DO DRUŽINSKIH PREJEMKOV V PRAVU EU

V zadnjem času tudi Sodišče EU priznava pravice staršem v dobrobit otroka. Pri tem gre lahko za povsem notranje zadeve posamezne članice ali za gibanje med državami članicami EU. Recimo v primeru *Zambrano*<sup>73</sup> je šlo za kolumbijskega državljanca, kateremu sta se dva od treh otrok rodila v Belgiji in pridobila belgijsko državljanstvo. Hkrati sta postala tudi državljanca EU. Če bi Belgija zavrnila pravico do prebivanja (in dela) državljanu tretje države z mladoletnimi otroki, ki so državljani Unije in v njej prebivajo, bi bili otroci prisiljeni oditi s starši in zapustiti ozemlje Unije. S tem pa bi onemogočili dejansko izvrševanje bistva pravic, ki so podeljene s statusom državljanca Unije.

V primeru gibanja staršev (in otrok) znotraj Unije veljajo uredbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti.<sup>74</sup> Med temeljnimi načeli koordinacije je tudi določitev ene zakonodaje, ki je za isto osebo v istem časovnem obdobju pristojna za

---

<sup>71</sup> Ur.l. RS-MP, št. 10/08.

<sup>72</sup> Glej predvsem 19., 24. in 27. člen KPI.

<sup>73</sup> C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)* [2011] ZOdl I-1177.

<sup>74</sup> Uredba 883/2004/ES o koordinaciji sistemov socialne varnosti UL L 166/1, 30.4.2004 (s spremembami) in izvedbena Uredba 987/2009/ES, UL L 284/1, 30.10.2009 (s spremembami).

njeno socialno varnost (Bubnov Škoberne, Strban, 2010: 147). Za ekonomsko aktivne osebe praviloma velja država kraja zaposlitve. V primeru *Bosmann*<sup>75</sup> je Sodišče EU odstopilo od tega načela. Gospa Bosmann je bila belgijska državljanica, ki je s študirajočima otrokoma prebivala v Nemčiji in bila zanju upravičena do družinskih dajatev. Ko se je zaposlila na Nizozemskem, je ta postala pristojna država in Nemčija je ustavila izplačevanje družinskih prejemkov. Vendar gospa Bosmann ni bila upravičena do podobnih dajatev na Nizozemskem, ker se družinski prejemki zagotavljajo le do polnoletnosti (nato pa lahko štipendije za študij na Nizozemskem).

Sodišče EU je sicer ugotovilo, da Nemčija ni več pristojna država, vendar ji koordinacijske uredbe ne preprečujejo nadaljnega izplačevanja družinskih prejemkov otrokom, ki prebivajo na njenem ozemlju. Sodišče se je oprlo na splošna pravila v EU, tudi na državljanstvo Unije in videlo koordinacijske uredbe kot zelo tehnične in neelastične. To običajno stori, ko odloči v korist oseb, ki se gibljejo v Uniji (in njihovih otrok). Podobno je odločilo tudi v zadevi *Hudzinski in Wawrzyniak*.<sup>76</sup>

Med najbolj aktualnimi zadevami je odločitev Sodišča EU v zadevi *Wiering*,<sup>77</sup> v kateri Sodišče EU posega v koordinacijo družinskih prejemkov. Praviloma velja, da je pristojna ena država (npr. po kraju zaposlitve enega od staršev), druga (npr. kjer prebivajo otroci) pa izplača razliko v primeru višjih družinskih prejemkov pri njej. Sodišče EU je uporabilo splošne določbe koordinacijske uredbe<sup>78</sup> o prekrivanju dajatev, ki so uporabljive le, če gre za istovrstne dajatve. Štelo je, da vsi družinski prejemki niso iste vrste. To je za starše in otroke ugodnejše, saj morajo države članice v primeru raznovrstnih dajatev izplačevati te v celoti (brez upoštevanja pravil o prekrivanju dajatev). Vprašanje pri tem je, katere družinske dajatve so iste vrste. Sodišče se je osredotočilo le na nemška *Elterngeld* (nadomestilo staršem, ki skrbijo za otroka) in *Kindergeld* (otroški dodatek), obstajajo pa tudi družinske dajatve za invalidne otroke, lahko so povezane s socialnimi pomočmi. So te iste ali različne vrste?<sup>79</sup>

<sup>75</sup> C-352/06 *Bosmann* [2008] ZOdl I-3827.

<sup>76</sup> Združeni zadevi C-611/10 in C-612/10 *Hudzinski in Wawrzyniak* ECLI:EU:C:2012:346.

<sup>77</sup> C-347/12 *Wiering* ECLI:EU:C:2014:300, sprejeta 8. maja 2014.

<sup>78</sup> Člen 10 Uredbe 883/2004/ES.

<sup>79</sup> O tem vprašanju se pripravlja poročilo skupine FreSsco, ki naj bi bilo pripravljeno do konca leta 2014.

## 6. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Že lord Beveridge je zagovarjal stališče, da se gmotni položaj družine zaradi rojstva otrok ne sme poslabšati in da noben otrok ne sme trpeti revščine (Beveridge, 1942: 120, 154). Vsaj prvi del te trditve ne drži več v celoti. Obseg socialnih dajatev otrokom ali njihovim staršem se spreminja in predvsem v času recesije omejuje. Ugodneje se urejajo le pravne obljube (oziroma ne najboljše varovana pravna pričakovanja v pretežno davčno financiranih sistemih), ki naj bi se izpolnile ob koncu recesije in doseganju določene stopnje gospodarske rasti.

Drugi del omenjene trditve se vse bolj poudarja tudi v naši ureditvi. Povečuje se namreč le obseg socialnih pomoči družinam. Temu sicer ni mogoče nasprotovati, vendar namen sistema socialne varnosti ni le zagotavljanje minimalnih dajatev in te se morda preveč poudarjajo. Ugotavlja se, da lahko dajatve za revne postanejo revne (nekakovostne) dajatve.

Pravica do socialne varnosti mora biti zagotovljena vsakomur kot članu družbe<sup>80</sup> in vsi otroci, ki dejansko prebivajo pri nas,<sup>81</sup> so nedvomno člani naše družbe. Zato morajo biti otrokom, ki imajo lahko različne potrebe, in raznolikim družinam zagotovljene dajatve, prilagojene njihovim različnim pravnim položajem in ne zgolj univerzalne, minimalne dajatve. Tudi Konvencija o otrokovih pravicah (v svoji preambuli) spodbuja izboljšanje življenjskih pogojev vseh otrok.

## Literatura

- Beveridge, Sir William: Social Insurance and Allied Services, His Majesty's Stationery Office, London 1942.
- Bley, Helmar; Kreikebohm, Ralf; Marschner, Andreas: Sozialrecht, 9., neu bearbeitete Auflage, Luchterhand, 2007.
- Bubnov Škoberne, Anjuta: Socialna varnost za otroke, mladino in družino, v A. Šelih (ur.), Prestopniško in odklonsko vedenje mladih: vzroki, pojavi, odzivanje, Ljubljana, Bonex 2000, str. 57-76.
- Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Jamnik, Nataša; Trtnik, Urška: Omejitev izplačila starševskega nadomestila navzgor in navzdol, Pravna praksa, 2014, št. 14, str. 9.
- Kališnik Miroslav; Klun Boris; Sket Dušan (ur.): Slovenski medicinski slovar. V. izdaja, Medicinska fakulteta in Zdravniška zbornica Slovenije, Ljubljana 2014.
- Kresal, Barbara, v G. Strban, B. Kresal, Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1) z uvodnimi pojasnili. Uradni list, Ljubljana 2014.

---

<sup>80</sup> Glej 22. člen Splošne deklaracije človekovih pravic.

<sup>81</sup> O nedopustnosti pogoja stalnega prebivališča (pri pravici do otroškega dodatka) Ustavno sodišče RS v zadevi št. U-I-31/04, 1.12.2005, OdlUS XIV, 86.

- Kuhelj Jože: Pravice za primer zavarovančeve smrti, v: Marijan Papež, Jože Kuhelj (ur.) e tal., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) z novelo ZPIZ-2A, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 162-174.
- Novak, Mitja (ur.), Končar, Polonca (ur.), Bubnov-Škoberne, Anjuta (ur.) et al., Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2006.
- Pieters, Danny: Social Security: An Introduction to the Basic Principles, Kluwer Law International 2006.
- Pavčnik, Marijan: Argumentacija v pravu, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana 2004.
- Strban, Grega: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.
- Strban, Grega: Pravni vidiki nove ureditve sistema socialnega varstva, Pravniki, letn. 66, 2011, št. 3-4, str. 171-195.
- Strban, Grega: Odvisnost od oskrbe drugega – novo socialno tveganje?, Zbornik znanstvenih razprav, Letn. LXXII, 2012, str. 211-240.
- Strban, Grega (2013/1): Spregledani vidiki pokojninske reforme, Delavci in delodajalci, letn. XIII, 2013, št. 2-3, str. 277-300.
- Strban, Grega(2013/2): Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Marijan Pavčnik, Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 341-391.
- Tomaševski, Katarina: Health rights, v Economic, social and cultural rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dodrecht 1995, str. 125-142.

## **Povzetek**

Brez otrok posamezna družba nima prihodnosti, zato je potrebna posebna skrb zanje, tudi z izravnavo bremen znotraj skupnosti (zavarovancev ali prebivalcev). Otroci kot mladi ljudje uživajo vse človekove pravice. Posebej so poudarjene v Konvenciji OZN o otrokovih pravicah, ki je praznovala 25 let obstoja in je mednarodni instrument z največ ratifikacijami.

Socialne pravice otrok in pravice (predvsem staršev) določene v dobrobit otrok se v času recesije pri nas omejujejo. To velja predvsem za pravice iz socialnih zavarovanj. Omejuje se pravica do družinske pokojnine, znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok se zagotavlja predvsem ženskam, čeprav je vprašanje ali je ta ukrep sploh v korist otrok in žensk ob upokojitvi, ustreznost in primernost zaposlitev sta opredeljeni manj ugodno (kljub upoštevanju skrbi za otroka). Hkrati se je izboljšal pravni položaj otrok neplačnikov prispevkov v obveznem zdravstvenem zavarovanju. Posebnost velja pri urejanju pravic iz zavarovanja za starševsko varstvo in do družinskih prejemkov. Večji obseg pravic je pravno obljubljen za čas po recesiji. Takšna ureditev je lahko vprašljiva, saj se pravice lahko preoblikujejo (ali ukinejo) še preden bodo zakonske določbe začele vsebinsko učinkovati. Poleg tega so pravice določene v dobrobit otrok urejene v številnih zakonih, kar omejuje preglednost in pravno varnost.

Ohranja ali izboljšuje se predvsem pravni položaj družin z najnižjimi dohodki. Zgolj s tem pa ni mogoče uresničevati obsežne pravice do socialne varnosti, ki mora biti zagotovljena vsakomur kot članu družbe, torej tudi vsakemu otroku (z različnimi potrebami) in vsaki družini (ne glede na sestavo). Tudi Konvencija o otrokovih pravicah spodbuja izboljšanje življenjskih pogojev vseh otrok.

## **Pravice otrok v družinskem pravu - razvoj v RS od uveljavitve KOP dalje**

### **1. UVOD**

Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (Ur. l. SFRJ, mednarodne pogodbe, št. 15/90, Ur. l. RS, mednarodne pogodbe, št. 9/92, v nadaljevanju KOP) je z izhodiščem, da je otrok samostojen in neodvisen pravni subjekt, pomembno vplivala na razvoj družinskega prava po vsem svetu. Po 8. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, zato so slovenski organi KOP takoj po ratifikaciji začeli neposredno uporabljati pri odločanju.

V nadaljevanju bom skušala povzeti, do katerih pomembnih premikov je po ratifikaciji KOP prišlo v slovenski pravni ureditvi družinskopravnih razmerij in v sodni praksi slovenskih sodišč, ob tem pa bom opozorila tudi, na katerih področjih bi morali pravno ureditev ali sodno prakso še izboljšati.

### **2. NAČELO NAJVEČJE KORISTI OTROKA (3. člen KOP)**

Takoj po ratifikaciji so se sodišča v odločbah začela sklicevati na 3. člen KOP, čeprav je bilo v sodni praksi že pred tem načelo največje koristi otroka temeljno vodilo pri odločanju v družinskopravnih zadevah. Pravni standard „korist otroka“ je vrednostni pojem, ki ga je treba konkretizirati z upoštevanjem vseh okoliščin posameznega primera (Zupančič, 2008: 20). Tako kot v drugih državah, so se tudi v slovenski sodni praksi izoblikovale nezavezujoče smernice za uporabo tega pravnega standarda. (Končina-Peternel, 1999: 113, 114). Zelo pomembno je, da je bilo preseženo v starejši sodni praksi uveljavljeno stališče, da je za otroke najprimerneje, da so v najzgodnejših letih v varstvu in vzgoji pri materi, pri drugih osebah pa le, če so podane posebne okoliščine, ki kažejo na to, da mati otroku ni zmožna zagotoviti normalnega razvoja. Prevladalo je spoznanje, da je pri odločanju o tem, komu otroka zaupati v varstvo in vzgojo, bistvenega pomena, na koga je otrok čustveno navezan, to pa je v najzgodnejših letih praviloma tisti, ki je za otroka pretežno skrbel (Praper, 2000: 92, 93; Goldstein et al., 1998).

Sodišče v zahtevnih družinskopravnih sporih za ugotovitev pomembnih okoliščin za odločitev o tem, kakšna rešitev bi bila v konkretnem primeru otroku najbolj v korist, postavi izvedenca. Prav izvajanje dokaza z izvedencem družinsko-pravne postopke najbolj podaljša (trenutno je povprečno trajanje postopkov v RS



v zvezi z vzgojo in varstvom otrok 8,5 mesecev). Velik problem je, da je sodnih izvedencev za to področje premalo in se velikokrat zgodi, da sodni izvedenec v zadevi, v kateri je postavljen, dva do tri mesece sploh ne more začeti z delom. Menim, da obstoječa pravna ureditev imenovanja izvedencev ne zagotavlja zadostnega števila dovolj kakovostnih izvedencev. Treba bi bilo tudi izboljšati nadzor nad strokovnostjo njihovega dela in oblikovati enotne smernice za izdelavo izvedenskih mnenj.

Sodni izvedenci opozarjajo, da je treba upoštevati, da gre pri izdelavi mnenj v družinskopravnih postopkih za zahtevno nalogo, saj gre v teh zadevah za medsebojno interakcijo najmanj treh ljudi. Ni neobičajno, da otroci, predvsem večji otroci, v postopku nočejo sodelovati, in tudi ne, da se stranke ne odzovejo vedno vabilu kliničnega psihologa. Zato sodni izvedenci možnosti za krajšanje roka za izdelavo mnenja v teh zadevah ne vidijo. Ocenjujejo, da so za pripravo kvalitetnega mnenja potrebni trije meseci. Že sedaj lahko sodišče v primeru, ko je postavitve izvedenca nujna zaradi varstva koristi otrok, starši pa nimajo denarja, odredi izvedbo dokaza iz sredstev sodišča. Vendar pa je zaradi pomanjkanja sredstev ta možnost velikokrat dejansko onemogočena. Zato bi bilo treba zagotoviti namenska sredstva na posebnem računu pri Ministrstvu za pravosodje in ne pri posameznem sodišču.

Velik problem je, da sodniki nimajo na razpolago podatkov o izvedencih, ki so strokovno usposobljeni za opravljanje razgovora s spolno zlorabljenim otrokom in da še vedno ni z zakonom urejena možnost uporabe videoposnetkov razgovorov z otrokom, s čimer bi se izognili večkratnemu izpostavljanju otroka izvajanju tega dokaza.

### **3. PRAVICA OTROKA, DA POVE SVOJE MNENJE (12. člen KOP)**

Komisija strokovnjakov Sveta Evrope za družinsko pravo (CJ-FA) je z namenom, da se otrokom omogoči, da pravice, ki so jim zagotovljene v KOP, tudi uveljavijo v postopkih, oblikovala Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic (v nadaljevanju MEKUOP). MEKUOP je bila sprejeta 25.1.1996, začela pa je veljati 23.10.1999, ko jo je kot tretja država ratificirala tudi Republika Slovenija (Ur. l. RS, št. 86/99, Mednarodne pogodbe št. 26/99). Zanimivo je, da so avtorji predloga takrat novega Zakona o pravnem postopku (Ur. l. RS št. 26/99, v nadaljevanju ZPP) pri oblikovanju novih določb XXVII. poglavja, ki ureja postopek v zakonskih sporih in sporih iz razmerij med starši in otroki, še pred njegovo uveljavitvijo že upoštevali tudi določbe MEKUOP.

Tako je novi 409. člen ZPP otroku, ki je dopolnil petnajst let in je sposoben razumeti pomen in pravne posledice svojih dejanj, omogočil, da kot stranka v postopku samostojno opravlja procesna dejanja. Zagotovil mu je tudi pravico do po-

sebnega zastopnika. Novi 410. člen ZPP pa je otroku, ki je že dopolnil deset let in je sposoben razumeti pomen postopka in posledice odločitve, zagotovil, da ga sodišče na primeren način obvesti o uvedbi postopka in o njegovi pravici, da izrazi svoje mnenje. Določil je, da sodnik otroka, glede na njegovo starost in druge okoliščine, povabi na neformalen razgovor na sodišče ali zunaj sodišča s posredovanjem centra za socialno delo ali šolskega svetovalnega delavca in da je ob razgovoru lahko navzoča oseba, ki jo otrok sam izbere. V drugem odstavku 410. člena ZPP je bilo določeno, da sodnik o razgovoru sestavi zapisnik, lahko pa tudi odloči, da se razgovor zvočno snema, vendar zaradi varstva koristi otroka lahko odloči tudi, da se staršem ne dovoli vpogled v zapisnik oziroma poslušanje posnetka. Z novelo iz leta 2004 (Ur. l. RS, št. 2/2004 - ZPP-B) je bila iz 410. člena črtana starostna meja deset let.

Ob uveljavitvi te nove pravne ureditve je bil v letu 2000 organiziran posvet sodnikov in strokovnjakov centrov za socialno delo, kjer so bile oblikovane nevezujoče smernice za uporabo novih določb v praksi. Sprejeta so bila naslednja stališča, ki so v sodni praksi z malenkostnimi spremembami uveljavljena še danes (Ogrizek, 2000: 40; Končina-Peternel, 2013: 222):

- da iz besedila te določbe izhaja, da je najprej treba opraviti razgovor z otrokom, da se sploh oceni, ali je otrok sposoben razumeti pomen postopka in posledice odločitve, kajti le v tem primeru je njegovo mnenje mogoče upoštevati. Za takšno oceno pa je potrebno strokovno znanje, zato je pri manjših otrocih bolje, da razgovor opravijo strokovnjaki CSD;
- da v primeru, ko CSD ali sodnik s pomočjo izvedenca oceni, da otrok ni sposoben razumeti pomena postopka in posledic odločitve, lahko strokovnjak CSD ali izvedenec z drugimi strokovnimi metodami ugotovi, kaj je otroku v korist. V tem primeru seveda ne gre za mnenje otroka, ampak za mnenje strokovnjakov CSD ali izvedenca;
- da je otroka treba seznaniti s tem, da ima pravico izraziti svoje mnenje, ne pa dolžnost, torej, da se lahko odloči tudi, da mnenja ne bo izrazil;
- da je treba v primeru, ko otrok izrazi mnenje, pa starši zatrjujejo, da je bilo izraženo pod pritiski drugega od staršev, oceniti tudi, ali je to mnenje otroka pristno, kar lahko storijo strokovnjaki CSD ali izvedenec.

V zadnjih letih se vse bolj uveljavlja prepričanje, da je v primerih, ko otroci želijo povedati svoje mnenje, prav, da razgovor z njimi opravi sodnik. Zato so bile v letu 2013 organizirane praktične delavnice z igranjem vlog za družinske sodnice in sodnike o tem, kako tak razgovor z otrokom izpeljati. Delavnice so vodile pedopsihiatrinje in klinične psihologinje.

S pravico otroka, da pove svoje mnenje je neposredno povezana pravica otroka do ustreznega zastopanja v družinskopravnih postopkih.

V sporih o varstvu in vzgoji je med staršema že v izhodišču spor glede izvrševanja roditeljske pravice, ki ga sodišče razreši šele s končno odločbo. Zato starša v teh sporih ne moreta zastopati otroka in v njegovem imenu vložiti tožbe in pravnih sredstev. ZZZDR tako daje samima staršema procesno legitimacijo za uveljavljanje otrokovih pravic: starša lahko tožbo, s katero zahtevata varstvo otrokovih pravic, vložita v svojem imenu. Sodišče pa lahko, kadar oceni, da je to glede na okoliščine konkretnega primera potrebno, otroku v tem postopku postavi posebnega zastopnika (četrti odstavek 409. člena ZPP) (*povzeto po odločbi VS RS II Ips 536/2009*).

Nedvomno je otrok tudi sam stvarno in procesno legitimiran. To pride do izraza zlasti takrat, ko otrok sam zahteva varstvo svojih pravic proti enemu ali obema staršema (na primer otrok, ki je v rejništvu, zahteva prepoved stikov). Po 409. členu ZPP ima otrok, ki je dopolnil 15 let in je sposoben razumeti pomen in pravne posledice svojih dejanj, procesno sposobnost in lahko sam uveljavlja svoje pravice v postopku. V tem primeru mu je treba tudi priznati poslovno sposobnost za sklenitev mandatne pogodbe z odvetnikom. Tak otrok je kot stranka tudi zaslišan v postopku pred sodiščem. Šteje se, da je dovolj zrel, da razume pomen postopka in posledice odločitve in se lahko samostojno odloči, ali se bo aktivno vključil v sam postopek, ali pa bo zastopanje prepustil enemu od staršev.

Možnost postavitve kolizijskega skrbnika in posebnega zastopnika poraja vprašanje o tem, kdaj postaviti katerega od njiju, zlasti pa, kdo naj to nalogo sploh opravlja. Iz diktije 213. člena ZZZDR izhaja, da postavitve kolizijskega skrbnika pride v poštev predvsem, ko sta tako otrok kot njegov zakoniti zastopnik stranki postopka, njune koristi pa so v navzkrižju. Po 213. členu ZZZDR kolizijskega skrbnika postavi center za socialno delo. ZZZDR v 212. členu določa, da lahko kolizijskega skrbnika postavi tudi organ, pred katerim teče postopek, ta organ pa mora o tem takoj obvestiti center za socialno delo. Center za socialno delo ima nasproti takemu skrbniku iste pravice kot nasproti skrbniku, ki ga je sam postavil. Če se med postopkom izkaže, da bi redni postopek s postavitvijo kolizijskega skrbnika predolgo trajal, tako da bi zaradi tega nastale škodljive posledice za eno ali obe stranki, postavi sodišče na predlog ene ali druge stranke tudi začasnega zastopnika po 82. členu ZPP. Ta opravlja naloge zakonitega zastopnika otroka, dokler center za socialno delo ne postavi kolizijskega skrbnika.

Centri za socialno delo nimajo sredstev, da bi za skrbnika postavili odvetnika, zato to delo največkrat opravljajo sami ali pa postavijo katerega od sorodnikov otroka. Ker gre lahko za razpolaganje s precejšnjim premoženjem, je pomembno, da je oseba, ki delo skrbnika opravlja, ustrezno strokovno usposobljena in nepristranska.

V primeru, ko otrok sploh ni stranka postopka, je verjetno težko govoriti o koliziji interesov, ki so pogoj za postavitve kolizijskega skrbnika. Morda je to tudi

razlog, da ima ZPP posebno določbo, po kateri lahko sodišče otroku postavi posebnega zastopnika tudi v primeru, ko ne gre za primere klasične kolizije interesov, torej ko otrok ni stranka postopka. Zavedati se je treba, da sodišče s postavitvijo posebnega zastopnika otroku v konkretnem postopku staršem odvzame pravico do uveljavljanja otrokovih koristi, to pa lahko stori le, če starši te naloge ne opravljajo dobro. V večini družinskopravnih postopkov niti ni spora med staršema o tem, kateri od njiju bo po razpadu družine skrbel za otroka, v večini primerov med staršema tudi ni spora o otrokovih stikih, ampak je sporna le višina preživnine. V tovrstnih primerih nikakor ni mogoče govoriti o neustreznem ravnanju staršev, koristi otroka niso v ničemer ogrožene in zato po moji oceni tudi ni potrebe po postavljanju posebnega zastopnika.

Pri zahtevnejših in spornejših zadevah pa je treba tudi upoštevati, da ZPP s posebnimi določbami daje sorazmerno dobro podlago za zagotavljanje varstva koristi otroka, vendar je od sodnika, ki vodi postopek, odvisno, ali bo te možnosti tudi v največji možni meri uporabil. Sodišče mora namreč samo storiti vse, da se zavarujejo pravice in interesi otrok. Ni vezano na postavljene zahteve, lahko ugotavlja tudi dejstva, ki jih stranke niso navajale in zbere podatke, potrebne za odločitve (408. člen ZPP). Sodišče veliko lahko stori tudi s korektnim postopkom pridobivanja mnenja otroka. Naj pri tem le opozorim, da so se v praksi pojavljale tudi težave pri uporabi prvega odstavka 410. člena ZPP, ki določa, da je pri razgovoru z otrokom lahko navzoča oseba, ki ji otrok zaupa. Zaupnik je glede na besedilo določbe oseba, h kateri se otrok zateče, ko starši odpovedo. To torej ni nobeden od staršev, saj se to pojmovno izključuje, to tudi ni oseba, ki jo otroku kot zaupnika izbere eden od staršev. Položaj zaupnika ima lahko le oseba, ki jo otrok sam spontano izbere, to je lahko brat ali sestra, drug sorodnik, učiteljica, zdravnik... Položaj zaupnika lahko pridobi tudi oseba, s katero otrok sicer pride v stik v uradnih postopkih, pa se med otrokom in to osebo spontano vzpostavi zaupanje – izvedenec v postopku, socialna delavka na centru za socialno delo ali poseben zastopnik.

Za delo z ogroženimi otroki, ki so še posebej ranljivi, je potrebno ustrezno strokovno znanje. Kolizijski skrbnik in posebni zastopnik otroka ne le, da otroka zastopata v postopku, ampak namesto staršev odločata tudi, kako upoštevajoč vse okoliščine primera najbolje zavarovati otrokove koristi. Zato je izbira osebe zelo zahtevna. Ta oseba bi namreč morala biti ustrezno strokovno usposobljena, zato bi bilo po moji oceni najbolje oblikovati poseben državni organ, ki bi opravljal nalogo skrbnika ali zastopnika otroka.

Pri Varuhu za človekove pravice poteka pilotski projekt „Zagovornik otroka“. Če zaradi pomanjkanja sredstev ne bo mogoče oblikovati posebnega državnega organa za opravljanje nalog skrbnika in otrokovega zastopnika, bi ta projekt lahko služil vsaj kot podlaga za to, da bi država zagotovila ustrezno usposabljanje in

liste strokovnjakov, ki bi imeli licenco za opravljanje te naloge in ki bi jih nato sodniki in CSD lahko postavljali za skrbnike in otrokove zastopnike v postopkih. Tudi zanje bi bilo treba zagotoviti ustrezna sredstva na posebnem računu pri pristojnem Ministrstvu in ne pri posameznih sodiščih oziroma CSD.

#### **4. ODLOČANJE O VARSTVU, VZGOJI IN PREŽIVLJANJU OTROKA, O OTROKOVIH STIKIH IN O DRUGIH UKREPIH ZA VARSTVO KORISTI OTROK (9. člen KOP)**

##### **4.1. Pristojnost za odločanje**

Na zahtevo Vrhovnega sodišča RS je Ustavno sodišče RS 1.7.1999 z odločbo št. U-I-273/98 z dne 1.7.1999 odločilo, da ni bila v skladu z Ustavo ureditev ZZZDR, po kateri je bila za odločanje o varstvu in vzgoji otrok ob razpadu zunajzakonskih skupnosti določena pristojnost CSD, ob razpadu zakonske zveze pa pristojnost sodišča. V obrazložitvi je navedlo, da za opisano razlikovanje zakonodajalec ni imel razumnih in stvarnih razlogov.

Tej odločbi je sledila novela ZZZDR (Ur. l. RS, št. 64/2001, v nadaljevanju ZZZDR-B), po kateri je bila določena sodna pristojnost za odločanje o varstvu in vzgoji otroka v vseh primerih. Žal pa novela ni prenesla na sodišče tudi odločanja o otrokovih stikih, čeprav sta obe vprašanji nujno povezani (Zupančič et al., 2005: 14). Tako je sledila odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-312/00 z dne 23.4.2003, da sta v neskladju z Ustavo tudi določbi prvega odstavka 105. člena in drugega odstavka 114. člena ZZZDR, ki sta določali pristojnost CSD za odločanje o otrokovih stikih in o sporih v zvezi z izvrševanjem roditeljske pravice. V tej odločbi je Ustavno sodišče poudarilo, da je večina določb MEKOUP takšnih, da jih brez ustrezne zakonske ureditve ni mogoče uresničevati, da pa ZUP, ki ga uporabljajo centri za socialno delo, nima takšnih določb, kot jih ima ZPP in da otroku zato v upravnem postopku ni zagotovljen enak položaj kot v pravnem in nepravnem postopku. Ustavno sodišče je odločilo tudi, da je pravna ureditev, ki staršem ne omogoča, da bi lahko tudi po razpadu družine skupaj skrbela za varstvo in vzgojo otroka, v nasprotju z določbo 54. člena Ustave, ki dovoljuje omejevanje roditeljske pravice le, kadar je to potrebno zaradi varstva koristi otroka.

Tako je bila sprejeta novela ZZZDR (ZZZDR-C, Ur. l. RS, št. 16/04), ki je začela veljati 1.5.2004. S to novelo je bilo med temeljna načela umeščeno načelo otrokove koristi (5a. člen ZZZDR), pristojnost za odločanje o otrokovih stikih po razpadu družine ter odločanje o sporih glede izvrševanja roditeljske pravice pa je bila prenesena na sodišča. Z isto novelo je bilo določeno, da se starša lahko po razpadu družine dogovorita za skupno vzgojo in varstvo otroka, in da mora sodišče vselej, ko odloča o varstvu in vzgoji otroka in otrokovih stikih upoštevati tudi

otrokovo mnenje. Po zgledu Konvencije Sveta Evrope o otrokovih stikih in upoštevajoč prakso ESČP je bila spremenjena pravna ureditev otrokovih stikov s staršema, z izrazitim poudarkom, da imajo pravice in koristi otroka prednost pred pravicami staršev, zagotovljena pa je bila tudi pravica otroka do stikov z drugimi osebami, s katerimi ga povezujejo družinske vezi. S to novelo so bile tudi nekoliko spremenjene določbe o preživljanju med starši in otroki. Med drugim je bila z novelo ukinjena dolžnost staršev preživljati nepreskrbljenega otroka z motnjo v telesnem ali duševnem razvoju, ki jo je ZZZDR pred novelo določal v drugem odstavku 123. člena. Vendar država s spremembo zakonodaje, ki ureja socialne dajatve, ni ustrezno nadomestila odpravljenih preživninskih dolžnosti staršev. Zato je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-11/07 odločilo, da je Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Ur. l. SRS, št. 41/83, v nadaljevanju ZDVDTP) v neskladju z Ustavo in da je državni zbor dolžan ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe. Odločilo je tudi, da se do odprave ugotovljenega neskladja iz 2. točke izreka te odločbe osnovno preživljanje invalidov po ZDVDTP zagotavlja tudi s preživninsko obveznostjo staršev, kot jo je urejal 123. člen ZZZDR pred uveljavitvijo 26. člena ZZZDR-C.

Z Družinskim zakonikom, ki ga je državni zbor sprejel 16. junija 2011, ki pa ga nato volivci na zakonodajnem referendumu 25.3.2012 niso potrdili, je bila tudi pristojnost za odločanje o vseh ukrepih za varstvo koristi otroka prenesena na sodišča (razen nujnega odvzema otroka), prav tako tudi pristojnost za odločitev o vrsti nadomestnega varstva in vzgoje (rejništvo, namestitve v zavod, skrbništvo). Ker Družinski zakonik ni bil uveljavljen, po trenutni pravni ureditvi o odvzemu otroka staršem še vedno lahko odločata tako CSD kot sodišče, kar v skrajnih primerih lahko pripelje tudi do izdaje dveh različnih odločb (Novak, 2009; Končina-Peternel, 2010). Prepletanje pristojnosti CSD in sodišč za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok zmanjšuje učinkovitost in ogroža pravno varnost.

Zaradi pomanjkljive pravne ureditve velikokrat iz odločbe ob odvzemu otroka staršem ni popolnoma jasno razvidno, katere pravice in dolžnosti so staršem odvzete. Iz starševstva namreč izvirajo štirje sklopi pravic in dolžnosti. Prvi sklop predstavljajo pravice in dolžnosti, povezane z neposredno skrbjo za otroka, ki ne vključuje zastopanja otroka. Drugi sklop predstavlja zastopanje otroka v nepremoženjskih zadevah – izbira otrokovega osebnega zdravnika, urejanje državljanstva, pridobitev osebnih dokumentov, soglasje za večje medicinske posege, vpis v šolo. Tretji sklop predstavlja upravljanje otrokovega premoženja in zastopanje otroka v premoženjskih zadevah. Četrta pa je pravica in dolžnost vzdrževati stike z otrokom. V ZZZDR se uporablja pojem zaupanje otroka v varstvo in vzgojo tako v primeru, ko se otroka zaupa enemu ali obema od staršev, kakor tudi v primeru, ko se ga zaupa drugi osebi. Zakon ne opredeli natančno, katera upravičenja ostanejo tistemu od staršev, kateremu otrok ni zaupan. Iz določbe 113. člena ZZZDR izhaja, da to, da je

otrok zaupan enemu od staršev, pomeni le, da izvaja neposredno skrb nad otrokom in da odloča o vprašanih dnevnega življenja. Mislim, da enako velja tudi, kadar je otrok zaupan v varstvo in vzgojo drugi osebi. Kadar CSD ali sodišče otroka odvzame staršem in ga CSD nato odda v rejništvo, glede na vsebino rejništva to pomeni, da je staršem odvzeta le neposredna skrb za otroka in odločanje o vprašanih dnevnega življenja, starši pa obdržijo vse ostale pravice in dolžnosti, ki izvirajo iz roditeljske pravice – tudi pravico soodločanja o pomembnejših vprašanih rejenčeve oskrbe in vzgoje. Zato velikokrat prihaja do konfliktnih situacij med straši in rejniki, kar sicer delno ureja v letu 2002 sprejeti Zakon o izvrševanju rejniške dejavnosti (Ur. l. RS, št. 110/2002 s spremembami, v nadaljevanju ZIRD). V zakonu bi bilo treba zagotoviti pravno podlago za natančno odločitev, katere pravice se pri posameznem ukrepu staršem omeji in za postavitev skrbnika za uveljavljanje teh pravic otroka v istem postopku. Mislim, da bi z jasnejšo pravno ureditvijo ukrepov za varstvo koristi otrokom morali zagotoviti učinkovitejšo varstvo. To je bilo izhodišče Družinskega zakonika, ki pa, kot je bilo že povedano, ni bil uveljavljen.

#### **4.2. Stiki pod nadzorom**

Z novelo iz leta 2004 je bila v petem odstavku 106. člena ZZZDR sodišču dana možnost, da zaradi varovanja koristi otrok lahko odloči, da se stiki izvršujejo pod nadzorom tretje osebe ali da se ne izvajajo z osebnim srečanjem in druženjem, ampak na drug način, če sicer ne bi bila zagotovljena otrokova korist.

Sprva so CSD pristojnost za izvajanje stikov pod nadzorom zavračali, ker v ZZZDR ta ni bila izrecno določena. Potem, ko je bil na strokovnih posvetih sprejet sklep, da so CSD edini, ki v sistemu varstva koristi otrok lahko opravljajo to nalogo, so CSD odločbe sodišč začeli izvajati, vendar obenem tudi takoj začeli opozarjati, da nimajo ne kadrovske ne prostorske možnosti. Stiki pod nadzorom se morajo praviloma izvajati v popoldanskih urah, saj starši zaradi službenih obveznosti v času uradnih ur ne morejo na stike, država pa CSD ni zagotovila dodatnih strokovno usposobljenih ljudi, ki bi stike takrat izvajali.

Za stike pod nadzorom (peti odstavek 106. člena ZZZDR) se sodišče praviloma odloči, ko eden od staršev zatrjuje, da drugi od staršev otroka ogroža bodisi s fizičnim nasiljem, zanemarjanjem, spolno, psihološko ali emocionalno zlorabo, sodišče pa pridobi strokovno oceno, da ogrožanje ni tako hudo, da bi bili stiki pod nadzorom otroku v škodo. Za stike pod nadzorom se sodišče odloča tudi v primerih, ko je zaradi preprečevanja stikov s strani enega od staršev med otrokom in drugim od staršev prišlo do tako hude odtujitve, da potrebujeta strokovno pomoč pri ponovnem vzpostavljanju stikov. V obeh primerih torej ne gre le za nadzor nad stiki, ampak mora strokovna oseba, ki pri stikih sodeluje, izvajati tudi zelo zahtevno strokovno pomoč.

Menim, da je tudi napačna sedanja pravna ureditev, po kateri se lahko stiki pod nadzorom določijo za neomejen čas. Že zakonska ureditev bi morala biti takšna, da bi sodišče lahko stike pod nadzorom določilo le do takrat, ko po izvedenem dokaznem postopku sodišče dokončno odloči, ali so očitki o ogrožanju otroka utemeljeni ali ne, oziroma do takrat, ko sodišče po prejemu poročil s strani centra za socialno delo oceni, ali so stiki vzpostavljeni do te mere, da lahko potekajo brez nadzora.

### **4.3. Začasne odredbe**

Na spremembo prakse rednih sodišč v zvezi z izdajanjem začasnih odredb v družinskopravnih zadevah sta zelo vplivali odločbi Ustavnega sodišča št. Up 232/99 in Up-410/01. Ustavno sodišče je v teh odločbah poudarilo, da se v postopkih za izdajo začasnih odredb sodišče ni dolžno na podlagi izvedenega dokaznega postopka prepričati o utemeljenosti zahtevka, temveč zadostuje že verjetnost, da je zahtevek utemeljen. Vendar je opozorilo, da to dejstvo še ne pomeni, da sodišče lahko izda začasno odredbo, ne da bi sploh ugotavljalo, ali so podani razlogi zanj in ne da bi to svoje ravnanje tudi ustrezno obrazložilo. Do takrat je bila namreč uveljavljena sodna praksa, po kateri so sodniki ugodili predlogom za izdajo začasnih odredb o varstvu in vzgoji otroka tudi, če ni bilo z verjetnostjo izkazano, da bodo koristi otrok brez izdaje začasnih odredb ogrožene. S takšnim odločanjem so pravzaprav prejudicirali odločitev o glavni stvari, na kar je opozorilo Ustavno sodišče. Sodišča so namreč zaradi tega, ker so bili otroci na podlagi začasnih odredb v vzgoji in varstvu pri enem od staršev, v končni odločbi zaradi koristi otrok (da otroka ne bi iztrgalo iz družinskega okolja, v katerega se je medtem že vrasel) v končni odločbi največkrat odločila enako.

Evropsko sodišče za varstvo človekovih pravic je Republiki Sloveniji v nekaj zadevah naložilo plačilo odškodnine, ker je ocenilo, da je bil postopek odločanja in izvršitve začasnih odredb v zvezi z otrokovimi stiki predolg (zadeve K. proti Sloveniji in Eberhard proti Sloveniji). V teh zadevah bi sodišča morala zagotoviti hitrejšo odločanje in učinkovito izvršitev odločb. K temu bi pripomogla tudi ustrežnejša pravna ureditev. Pogoji in postopek za izdajo začasnih odredb v družinskopravnih zadevah bi morali biti posebej urejeni (kar je bilo v Družinskem zakoniku upoštevano), sedaj pa se še vedno uporabljajo kar splošne določbe Zakona o izvršbi in zavarovanju (v nadaljevanju ZIZ).

### **4.4. Varstvo pred nasiljem**

Nobenega dvoma ni, da je bil na področju varstva pred nasiljem v družini sprejemom Zakona o preprečevanju nasilja v družini (Ur.l. RS, št. 16/08, v nada-



ljevanju ZPND), narejen velik korak naprej. Po uveljavitvi tega zakona v marcu 2008 so se oblikovale regijske službe za koordinacijo in pomoč žrtvam, ki vključujejo interventno službo za nujne primere, krizne centre in regijskega koordinatorskega.

Vendar pa je ureditev postopka v ZPND zelo pomanjkljiva, zato se sodniki v praksi pri uporabi zakona srečujejo s številnimi težavami. Glede na to, da imajo ukrepi po ZPND že sami po sebi naravo začasnih ukrepov, se je postavilo vprašanje, ali je v teh postopkih sploh mogoče izdajati tudičasne odredbe. Sodna praksa se je izrekla proti takšni možnosti, problem pa ostaja izvršitev izdanih odločb. Ker gre praviloma za nujne zadeve, bi morale biti izvrševanje teh odločb urejeno kot pri začasnih odredbah - torej da odločbo izvrši kar sodišče, ki jo izda in ne da se izvršuje v rednem izvršilnem postopku. Sodniki so zato že večkrat opozorili, da bi bilo treba določbe ZPND dopolniti, ali pa postopek za odločanje o teh ukrepih posebej urediti v ZNP.

Velik problem ostaja tudi neuskkljenost ukrepov za varstvo koristi otrok v različnih postopkih (npr. prepoved približevanja po ZPND ali v kazenskih postopkih in ureditev stikov v družinskih postopkih), kar bi bistveno izboljšali s vzpostavitvijo enotne državne evidence izrečenih ukrepov oziroma začelih postopkov za odločanje o ukrepih za zaščito posameznega otroka.

#### **4.5. Izvršba v družinskopravnih zadevah**

S prvo novelo Zakona o izvršbi in zavarovanju (Ur. l. RS, št. 75/02, ZIZ-A) je bilo zakonu dodano dvajseto poglavje z določbami o izvršbi v zadevah glede varstva in vzgoje otrok ter glede osebnih stikov z otroki. Tudi tu je ostalo nedorečeno, kdo so strokovno usposobljeni delavci, ki naj bi bili navzoči pri izvršbah z neposrednim odvzemom otroka. Država bi morala zagotoviti strokovno usposabljanje teh strokovnjakov in tudi tistih izvršiteljev, ki tovrstne izvršbe opravljajo.

### **5. PRAVICA OTROKA DO OSEBNE IDENTITETE (7. člen KOP)**

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v zadevi U-I-328/05 odločilo, da je pravna ureditev prvega odstavka 92. člena ZZZDR, po kateri otrok lahko vložiti tožbo za ugotovitev očetovstva najkasneje v petih letih od dneva, ko postane polnoleten, v nasprotju s pravico otroka, da pozna svoj izvor, zato je v prvem odstavku 92. člena ZZZDR razveljavilo besedilo »vendar najkasneje pet let od dneva, ko postane polnoleten«. Nato je z odločbo U-I-85/10-10 enako odločilo tudi glede časovne omejitve za vložitev tožbe za izpodbijanje očetovstva v 98. členu ZZZDR. Z odločbo št. U-I-30/12-12 pa je razveljavilo tudi časovno omejitve za vložitev tožbe za ugotovitev očetovstva po smrti domnevnega očeta (drugi odsta-

vek 92. člena ZZZDR) in odločilo, da morajo sodišča do uveljavitve nove zakonske ureditve posmrtnega ugotavljanja očetovstva oziroma najdlje do izteka enoletnega roka, po katerem razveljavitev začne učinkovati, prekiniti sodne postopke posmrtnega ugotavljanja očetovstva, začete pred ali po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, v katerih je/bo tožba vložena po izteku roka enega leta, šteto od smrti domnevnega očeta.

Navedene določbe v Družinskem zakoniku niso bile še v celoti upoštevane in verjetno je na mestu opozorilo, da bi bilo treba ponovno pretehtati kakšna pravna ureditev bi uravnoteženo varovala ustavne pravice vseh prizadetih, staršev, domnevnih staršev in otroka (Novak, 2014:160).

## **Literatura**

- Goldstein J., Solnit A.J., Goldstein S. and Freud A, *The Best Interests of the Child : the Least Detrimental Alternative*, 1998, New York [etc.], The Free Press.
- Končina Peternel M., Položaj in pravice otrok v družinskopravnih sporih in uporaba konvencij, *Pravosodni bilten*, št. 2/1999, str. 111-121.
- Končina Peternel M., Aktualna vprašanja s področja družinskega prava, *Pravosodni bilten*, št. 4/2013, str. 221-234.
- Končina Peternel M., Zaupanje otroka drugi osebi - aktualni problemi, *Pravni letopis 2009*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana 2010, str. 185-201.
- Novak B., *Družinsko pravo*, 2014, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.
- Novak B., Odvzem otroka v sodnem ali upravnem postopku, *Pravnik* št. 5-6/2009, str. 321-333.
- Ogrizek D., Nov položaj mladostnika in otroka v sporih o vzgoji, varstvu in preživljanju otrok, *Uporaba določb 409. in 410. člena Zakona o pravnem postopku*, *Pravosodni bilten*, št. 4/2000, str. 35-52.
- Praper P., Nekatere razvojne značilnosti oblikovanja otrokove osebnosti, *Pravosodni bilten* št. 4/2000, str. 89-98.
- Šelih A., ur., več avtorjev, *Pravni vidiki otrokovih pravic*, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992.
- Zupančič K., Novak B. Žnidaršič Skubic V. in Končina Peternel M., *Reforma družinskega prava*, 2. izdaja, 2005, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.
- Zupančič K., Novak B., *Uvodna pojasnila, Predpisi o zakonski zvezi in družinskih razmerjih*, Ljubljana 2008, Uradni list Republike Slovenije.
- Zupančič K., *Družinsko pravo*, Ljubljana 1999, Uradni list Republike Slovenije.

## **Povzetek**

Uveljavitev KOP je močno vplivala na izboljšanje položaja otrok v slovenski pravni ureditvi družinskih razmerij in v postopkih, v katerih se odloča o njegovih pravicah. Kljub temu bi morali še skrajšati postopke, v katerih se odloča o varstvu

koristi otrok, poiskati bi morali učinkovitejši način za uveljavitev pravice otroka, da pove svoje mnenje ne da bi otroka s tem še dodatno izpostavili pritiskom staršev ali še podaljšali trajanje postopkov. Izboljšati bi morali pravno ureditev ukrepov za varstvo otrokovih koristi in v primerih, ko ni izgledov, da bi starši še kdaj lahko prevzeli skrb za otroka, otroku zagotoviti stabilno nadomestno varstvo. Mislim, da bi morali zagotoviti tudi enotno evidenco postopkov, ki jih različni organi vodijo v zvezi z ukrepi za zaščito posameznega otroka in tudi evidenco izrečnih ukrepov. Veliko od teh vprašanj je zakonodajalec uredil v Družinskem zakoniku, ki ga je državni zbor sprejel 16. junija 2011, ki pa ga nato volivci na zakonodajnem referendumu 25.3.2012 niso potrdili. Po preteku enoletne prepovedi iz 25. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi bi zakonik lahko ponovno dali v zakonodajni postopek, vendar se to zaenkrat še ni zgodilo.

## Otrokove pravice v kazenskem postopku

### 1. UVODNO

Kazensko pravo si prizadeva otroke varovati pred zlorabami različnih vrst (in tako zagotavljati njihovo pravico do varnosti) z oblikovanjem posebnih kaznivih dejanj, z določanjem daljših zastaralnih rokov za pregon takšnih dejanj in s predpisovanjem kazni in pravnih posledic za storilce. Slovenska zakonodaja je na vseh navedenih področjih v zadnjih dveh desetletjih doživela številne spremembe, seveda pa zgolj kazenskopravni ukrepi ne zmorejo povečati varnosti otrok. V prispevku se bom omejila na drug vidik srečevanja otrok s kazenskim pravom – na udeležbo otrok v kazenskem postopku. Prikazala bom, kako (v kakšni meri) Slovenija v kazenskih postopkih varuje otrokove pravice v skladu s Konvencijo o otrokovih pravicah in upošteva otrokove koristi, kot ji to nalagajo tudi drugi mednarodni dokumenti.

Otroci so udeleženi v kazenskih postopkih v dveh vlogah: kot žrtve kaznivih dejanj in kot njihovi storilci. V obeh vlogah so ranljivi in potrebni posebne skrbi. Po podatkih policije je v Sloveniji vsako leto v kazenskih postopkih udeleženih okrog 4.000 otrok (Tabela 1).

**Tabela 1:** Otroci žrtve kaznivih dejanj in otroci storilci kaznivih dejanj – policijski podatki za obdobje 2008 - 2011

Leto	Otrok - žrtev	Otrok <sup>1</sup> - storilec	Skupaj
2008	2.498	1.475	3.973
2009	3.000	1.563	4.563
2010	2.908	1.455	4.363
2011	2.765	1.319	4.084

Vir: Generalna policijska uprava

<sup>1</sup> Po Kazenskem zakoniku (KZ) so kazensko odgovorni le otroci, ki so bili v času storitve kaznivega dejanja že stari 14 let, zato je v tabeli 1 v kategoriji »otroci – storilci« le starostna populacija od 14 do 18 let. Zanje uporablja zakon poimenovanje »mladoletniki«, zato bom v nadaljevanju uporabljala ta izraz.

## 2. MLADOLETNI STORILCI KAZNIVIH DEJANJ

### 2.1. Mednarodno okolje, v katerem se razvija slovenski model obravnavanja mladoletnih storilcev

Kazensko pravo za mladoletnike se je razvijalo počasi in si postopoma pridobivalo mesto posebne veje kazenskega prava, kot jo ima danes. Prelomnico v njegovem oblikovanju pomeni ustanovitev posebnega sodišča za mladoletnike v ZDA leta 1899. Ideja o posebnih organih se je v manj kot desetletju prenesla v večino evropskih pravnih sistemov. V Sloveniji je leta 1909 začel delovati poseben oddelek za obravnavanje mladoletnikov pri Okrajnem sodišču v Ljubljani. Ustanovitev posebnih organov pomeni dokončno opustitev do takrat prevladujočega mnenja o mladoletnem prestopniku kot osebi s svobodno voljo, ki se tako kot polnoletnik razumno odloči za storitev kaznivega dejanja. Novi koncept je videl glavni vzrok prestopniškega obnašanja v otrokovem okolju (predvsem družini), zato naj bi bila ustrezna reakcija nanj individualiziran tretman otroka, prilagojen njegovim potrebam. Dokončno je torej prevladalo prepričanje, da otrok ni in ne more biti odgovoren za svoja dejanja na enak način kot odrasel storilec.

Model obravnavanja mladoletnih prestopnikov ob začetku 20. stoletja z zgoraj navedenimi značilnostmi imenujemo zaščitni model, poimenovan tudi model »najboljšega interesa otroka« (Filipčič, 1998: 36), ki se je v naslednjih desetletjih še utrdil. V obdobju njegovega razcveta je bil leta 1959 oblikovan tudi slovenski model obravnavanja mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. Zajel je vse bistvene značilnosti zaščitniškega modela in jih ohranil tudi, ko se je v osemdesetih letih in pozneje v zahodnih evropskih državah začel uveljavljati pravičnostni model. Poudarjal je potrebo po krepitvi pravic mladoletnikov v postopku obravnavanja. Več pravic pa pomeni hkrati tudi podelitev večje odgovornosti mladoletniku za njegova dejanja.<sup>2</sup> Ta koncept še okrepi neoliberalna ideologija, ki predvsem od devetdesetih letih prejšnjega stoletja prodira iz ekonomije tudi na področje kaznovalne politike (Muncie, 2005: 37). Kaznovanje se je pod njenim vplivom v večini evropskih držav zaostriilo, tudi za mladoletne storilce kaznivih dejanj.

---

<sup>2</sup> Najbolj izrazit je bil ta zasuk v ZDA v šestdesetih letih, predvsem po odločitvi ameriškega Vrhovnega sodišča v zadevi Gault. V njej je zapisalo, da »dobronamerno delovanje države ne opravičuje opustitve procesnih garancij za starše in otroke« (Dorne, 1989).

Represivnejše obravnavanje mladoletnikov se kaže predvsem v zniževanju starosti za kazensko odgovornost,<sup>3</sup> porastu zaprtih mladoletnikov,<sup>4</sup> uvajanju novih oblik odvzema prostosti za storilce hujših kaznivih dejanj,<sup>5</sup> izrekanju strožjih kazni in pa razširitev možnosti, da mladoletnike obravnava sodišče za polnoletne storilce kaznivih dejanj in jim izreče kazni za polnoletne storilce.<sup>6</sup>

Navedene trende skušata zaježiti Svet Evrope in Organizacija združenih narodov s sprejemanjem priporočil, v katerih poudarjata pomen nepunitivnega (vzgojnega) obravnavanja mladoletnikov in posebne potrebe otrok. Konvencija o otrokovih pravicah poudarja predvsem skrb za t.i. procesne pravice otrok, storilcev kaznivih dejanj; taksativno našteva pravice, ki morajo biti zagotovljene otrokom, kadar so obravnavani zaradi storitve kaznivega dejanja (40. člen) in še posebej pravice otrok, ki jim je odvzeta prostost (37. člen). Namen obravnavanja izhaja iz dolžnega upoštevanja otrokovih koristi (3. člen), spodbujanja njegove ponovne vključitve v družbo (1. odstavek 40. člena) in poudarjanja pomena alternativ institucionalni skrbi za otroka (4. odstavek 40. člena). Je konvencija z največ ratifikacijami<sup>7</sup>, vendar je hkrati najpogosteje kršena konvencija (Muncie, 2005: 46), tudi na področju kazenskopravnega obravnavanja mladoletnikov.

V 21. stoletju se je mladoletniško sodstvo zaradi vpliva Konvencije in vpliva neoliberalne kaznovalne politike razvilo v izrazito kompleksno področje; večina (zahodnih) sistemov je usmerjenih v kaznovanje mladoletnih storilcev, ki pa hkrati (in paradokсно) sledijo mednarodnim instrumentom in zato varujejo in promovirajo dobrobit otrok kot primarni cilj. Prepletajo se diskurzi o zaščiti

<sup>3</sup> Anglija je znižala starost za nastop kazenske odgovornosti s 14 na 10 let s sprejetjem Crime and Disorder Act leta 1998. V devetdesetih letih so znižale starost tudi Poljska (Stando Kawecka, 2004), Francija, Grčija in Nizozemska (Junger Tas, 2002). Razprave o znižanju starostne meje potekajo tudi v večini vzhodnoevropskih držav, kot npr. v Estoniji, Latviji, Ukrajini, Moldaviji, Makedoniji, na Češkem in Slovaškem (Muncie, 2005).

<sup>4</sup> V obdobju 1999 – 2011 se je povečalo število mladoletnikov v zaporih; v Angliji za 29%, na Škotskem za 34%, v Grčiji za 54%, v Italiji za 23%, v Franciji za 12%, na Norveškem za 18% in na Švedskem za 10%. (Muncie, 2013: 48)

<sup>5</sup> Belgija, s tradicionalno zaščitniškim modelom obravnavanja, je leta 2002 odprla poseben tip ustanove zaprtega tipa za mladoletne storilce hujših kaznivih dejanj; pred tem Belgija ni poznala zaprtih ustanov za mladoletnike ([www.ecolo.be](http://www.ecolo.be)).

<sup>6</sup> Najbolj skrajni primer t.i. transferja mladoletnikov v sistem za polnoletne storilce kaznivih dejanj so ZDA. V Evropi poznajo možnost prenosa obravnavanja mladoletnikov v sistem za polnoletne storilce v Angliji, na Nizozemskem (Junger Tas, 2002), na Škotskem (Scottish Law Commission, 2001), v Belgiji (van Dijk, 2004), na Poljskem (Stando Kawecka, 2004). Raziskave kažejo, da ima takšen transfer negativne učinke, ki se kažejo tudi v povečanem povratništvu (Hazel, 2008:36).

<sup>7</sup> 33 držav je Konvencijo ratificiralo z določenimi rezervacijami; npr. Kanada in VB sta predložili rezervaciji k zahtevi po ločenosti otrok in odraslih v zaporih. (Muncie, 2005: 46)

otrok, kaznovanju, varovanju javnosti, odgovornosti, rehabilitaciji, odvrčanju, človekovih pravicah (Muncie, 2013).

## 2.2. Kako se ubraniti neoliberalnih vplivov?

Neoliberalna ideologija vpliva tudi na slovensko kaznovalno politiko, vendar zaenkrat izraziteje le glede obravnavanja polnoletnih storilcev. Model obravnavanja mladoletnikov je do danes ohranil prevladujočo zaščitniško naravo iz leta 1959, čeprav vsebuje tudi elemente pravičnostnega modela (kot npr. možnost kaznovanja starejših mladoletnikov). Zaščitniški elementi našega sistema so predvsem naslednji:

- namen vzgojnih ukrepov in kazni sta vzgoja in pomoč,
- izločitev mladoletnika iz njegovega okolja je skrajno sredstvo,
- v postopku imajo aktivno vlogo centri za socialno delo.

Najočitneje se zaščitniška naravnost našega modela kaže v izrečenih sankcijah; po letu 1959 prevladujejo vzgojni ukrepi, ki se izvršujejo v mladoletnikovem okolju. Po letu 2000 pa se večja delež mladoletnikov, ki jih sodišče izloči iz njihovega okolja in jih namesti v zavod (vzgojni zavod ali prevzgojni dom). Ker statistični podatki ne kažejo porasta mladoletniške kriminalitete in tudi ne bistvenih sprememb v njeni strukturi, je mogoč zaključek, da se kažejo vplivi (čeprav ne izraziti) tudi pri obravnavanju mladoletnih storilcev.

**Tabela 2:** Izrečene sankcije (%) mladoletnim storilcem kaznivih dejanja (2000 – 2013)

Leto	Vzgojni ukrepi, ki se izvršujejo v mladoletnikovem okolju	Zavodski vzgojni ukrepi	Mladoletniški zapor	Denarna kazen
2000	93,0	4,6	1,5	0,8
2001	94,8	3,5	0,9	0,9
2002	94,3	4,0	0,8	1,0
2003	91,9	6,7	0,7	0,7
2004	92,6	4,7	1,3	0,8
2005	90,8	6,8	1,6	0,6
2006	89,9	5,7	2,1	1,7

Leto	Vzgojni ukrepi, ki se izvršujejo v mladoletnikovem okolju	Zavodski vzgojni ukrepi	Mladoletniški zapor	Denarna kazen
2007	89,6	6,3	2,8	1,3
2008	88,4	9,8	1,2	0,6
2009	89,7	8,4	0,7	0,2
2010	92,1	5,8	0,6	0,6
2011	86,2	12,7	0,3	0,3
2012	87,7	11,3	1,0	0
2013	84,3	13,7	1,1	0,2

Vir: Statistični urad RS

Kako zaježiti ta trend, preden začne bistveneje spreminjati naš model obravnavanja? Eden od pomembnih branikov (seveda ne edini) bi bil sprejem posebnega zakona za obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. V posebnem zakonu bi se združile materialne in procesne določbe ter uredilo izvrševanje sankcij, kar vse je sedaj določeno v splošni kazenski zakonodaji. Na takšen način bi bila poudarjena potreba po obravnavanju mladoletnikov na drugačnih izhodiščih in s tem zmanjšana možnost za prenos punitivnega trenda obravnavanja polnoletnih storilcev tudi na mladoletnike.

Predlog za oblikovanje posebnega zakona je bil jasno definiran že leta 2000 (Šelih, 2000: 228) in je v stroki soglasno sprejet. Realizirati se je začel leta 2008 z novim Kazenskim zakonikom. V njegovem 5. členu je določeno, da kazensko odgovornost mladoletnikov določi poseben zakon, do njegovega sprejetja pa se uporabljajo določbe o sankcijah za mladoletnike iz kazenskega zakonika iz leta 1994. Od odločitve zakonodajalca, da bo sprejel poseben zakon za mladoletnike, je minilo že šest let, pa Ministrstvo za pravosodje še vedno zapostavlja področje mladoletniške kriminalitete in posebni zakon še ni bil sprejet.

### 2.3. »Kritične točke« slovenskega modela

Kot je bilo že opisano, v slovenskem modelu prevladujejo zaščitniški elementi, hkrati pa so varovane tudi procesne pravice mladoletnikov. Zato je utemeljena ocena, da Slovenija spoštuje določbe Konvencije o otrokovih pravicah glede obravnavanja mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. Kljub temu bom v nadaljevanju na dveh institutih pokazala, da bi bilo mogoče v slovenskem modelu še bolj varovati koristi otroka.



### 2.3.1. Pripor

#### Trajanje pripora

Mladoletnim storilcem lahko sodišče odredi pripor (472. člen Zakona o kazenskem postopku - ZKP) iz istih razlogov kot polnoletnim, razlika pa je v njegovem trajanju. Mladoletniki so lahko v priporu pred vložitvijo predloga za izrek vzgojnega ukrepa oziroma kazni največ tri mesece, polnoletni storilci pa pred vložitvijo obtožnice do šest mesecev. Ko je vložen predlog za izrek vzgojnega ukrepa oziroma kazni, pa lahko pripor traja še nadaljni dve leti (enako kot za polnoletne storilce po vložitvi obtožnice). Primerjava z drugimi evropskimi sistemi pokaže, da je takšna dolžina pripora ena od najdaljših v Evropi - le Turčija določa daljše trajanje (Dünkel idr., 2009). Že leta 1996 je takšno ureditev Komisija OZN za otrokove pravice ocenila kot neprimerno, ker otrokove pravice niso zaščitene v zadostni meri in Sloveniji priporočila spremembo zakona.<sup>8</sup> Kljub temu pa ZKP še ni bil spremenjen. Težko je govoriti o utemeljenih razlogih za nespoštovanje priporočil organa OZN. Verjetno zaradi redke uporabe pripora<sup>9</sup> ministrstvo za pravosodje zakonsko določenega trajanja pripora ne ocenjuje kot poseben problem. Poleg tega podatki kažejo, da so mladoletniki priprti bistveno krajši čas, kot pa ga dopušča zakonodaja (Tabela 3); v zadnjih desetih letih ni bil noben mladoletnik priprt več kot 90 dni. Podrobnejša analiza podatkov po letu 2005 pa kaže trend povečevanja deleža mladoletnikov, ki so priprti več kot en mesec (v letu 2012 in 2013 je bilo takšnih mladoletnikov že več kot 80%).

Čeprav so mladoletniki v Sloveniji priprti največ tri mesece, že sama zakonska možnost pripora v trajanju dveh let in treh mesecev kaže na nezadostno spoštovanje otrokovih koristi v kazenskem postopku. Zato je zakonsko določeno trajanje pripora treba skrajšati.

**Tabela 3:** Število priprtih mladoletnikov in trajanje pripora (2003 – 2013)

Leto	Število pripornikov	Nad 15 do 30 dni (%)	Nad 30 dni (%)
2003	17	64,7	35,3
2004	13	61,5	38,5
2005	21	61,9	38,1

<sup>8</sup> Sklepne ugotovitve Komisije na 13. seji z dne 30.10.1996

<sup>9</sup> Mednarodna primerjava za leto 2007 uvršča Slovenijo v skupino evropskih držav z nizkim deležem mladoletnih pripornikov med vsemi zaporniki (Slovenija in Danska 0,7%, Belgija in Portugalska 0,2%, Finska 0,3%, Francija in Nemčija 1%, Anglija 2,7%, Irska 3,2%, Avstrija 3,4%). (Van Kalmthout idr., 2009, str. 16)

Leto	Število pripornikov	Nad 15 do 30 dni (%)	Nad 30 dni (%)
2006	32	40,7	59,3
2007	16	37,5	62,5
2008	14	64,3	35,7
2009	21	38,1	61,9
2010	12	41,6	58,4
2011	14	21,4	78,6
2012	17	17,7	82,3
2013	15	13,4	86,6

### ***Nastanitev mladoletnih pripornikov skupaj s polnoletnimi***

ZKP v 473. členu določa, da mora biti mladoletnik priprt ločeno od polnoletnih. Izjema je dopuščena le ob pogoju, da je bivanje skupaj s polnoletnim pripornikom v njegovo korist. Takšna ureditev je skladna s 37. členom Konvencije o otrokovih pravicah. Oba predpisa jasno dopuščata izjemo le, če se s tem varuje otrokova korist in ne dopušča zasledovanje kakšnih drugih namenov. To je poudarilo tudi Ustavno sodišče RS v odločbi UI 103/95 (z dne 24.9.1996), ko je zapisalo, da razlog za odreditev skupnega bivanja mladoletnika s polnoletnim pripornikom ne sme biti »morebitno reševanje prostorske stiske v zaporih oziroma v njihovi nezmožnosti za zagotovitev ločenega prestajanja pripora mladoletnikov.« Slednje bi bilo namreč v nasprotju z osnovnim namenom postopka proti mladoletnikom. In v praksi se žal dogaja ravno to.

Zaradi majhnega števila mladoletnih pripornikov zanje niso urejeni posebni prostori za prestajanje pripora, ampak so nameščeni v prostore, ki so namenjeni polnoletnim pripornikom in zaradi prostorske stiske v zaporih praviloma skupaj z njimi. Slovenski zapori so bili leta 2013 v povprečju zasedeni 110,6%, nekateri celo bistveno več (največ mladoletnikov prestaja pripor v zaporu v Ljubljani, ki je bil zaseden 156,1%).<sup>10</sup> Zapore večkrat obišče slovenski Varuh človekovih pravic, ki je v svojem letnem poročilu za leto 2007 razmere za pripornike v enem od slovenskih zaporov ocenil za nečloveške (Varuh človekovih pravic 2008: 58). Leta 1999 je tudi izrecno opozoril na neustreznost skupne namestitve mladoletnega in polnoletnih pripornikov v obravnavanem primeru in zaradi njegovega po-

<sup>10</sup> Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij: Letno poročilo 2013, dostopno na: [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/UIKS/Letna\\_porocila/140505\\_Letno\\_porocilo\\_2013.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/UIKS/Letna_porocila/140505_Letno_porocilo_2013.pdf) (26.1.2015)

sredovanja je bil mladoletnik nastanjen ločeno od polnoletnih.<sup>11</sup> Na problem ločene nastanitve je opozoril Slovenijo tudi Odbor Sveta Evrope za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ob obisku leta 1995 in ponovno leta 2006 ter ob tem posebej opozoril, da morajo biti v teh izjemnih primerih posebej skrbno izbrane polnoletne osebe, ki ne bodo izkoriščale mladoletnika ali kako drugače nanj slabo vplivale (Council of Europe, 2008: 37).

Prostorska stiska ne sme biti izgovor za obid konvencijske in zakonske zahteve o ločenosti mladoletnikov od polnoletnih pripornikov. Če je razlog pomanjkanje finančnih sredstev (kar seveda ne opravičuje nespoštovanja Konvencije), je treba iskati rešitve v okviru obstoječih prostorskih zmogljivosti. Ena takšnih bi bila nastanitev mladoletnih pripornikov v Prevezgojni dom Radeče, ki ni prezaseden. S tem bi se tudi omogočilo, da bi bil mladoletnik že v priporu deležen obravnave s strani specializiranih strokovnjakov (ki so že zaposleni v Prevezgojnim domu) in s tem tudi izpolnjeni pogoji za vštevanje pripora v izrečen vzgojni ukrep.

### **2.3.2. Alternativni načini obravnavanja**

Konvencija o otrokovih pravicah in številni drugi mednarodni dokumenti priporočajo državam, naj razvijajo alternative formalnemu sodnemu obravnavanju, ker imajo manj škodljivih posledic za mladoletnike (Junger-Tas, Dunkel, 2009: 230). Alternativne oblike obravnavanja so odraz koncepta, imenovanega restorativna pravičnost, ki v zadnjih tridesetih letih najmočneje vpliva na razvoj mladoletniškega sodstva (Hazel, 2008: 9) in v nekaterih državah je v različne oblike odvratanja zajetih več kot 60% vseh zadev (Dunkel, Pruin, Grzywa, 2010: 1681). Tako močna enotnost držav pri vključevanju elementov restorativne pravičnosti leži v njeni dvojni naravi; zagovorniki zaščitniškega modela poudarjajo njen pomen zaradi boljše reintegracije mladoletnika v okolje, medtem ko zagovorniki pravičnostnega modela poudarjajo večje prevzemanje odgovornosti mladoletnika za svoja dejanja preko postopkov restorativne pravičnosti (Hazel, 2008: 53).

V Sloveniji poznamo dva alternativna načina obravnavanja v prej navedenem pomenu; od leta 1995 odloženi pregon in od leta 1999 poravnavanje (oba instituta se uporabljata tudi za polnoletne storilce kaznivih dejanj).

---

<sup>11</sup> Varuh za človekove pravice se je leta 1999 odzval na pritožbe mladoletnega pripornika, starega 14 let, ki je bil zaprt v priporu skupaj z dvema polnoletnima osebama – oba sta bila kadilca, mladoletnik pa nekadilec. Obiskal je pripor in ugotovil, da je mladoletnik predmet posmeha in ponižujočega ravnanja obeh polnoletnih pripornikov. (Varuh človekovih pravic, 2000: 33)

**Tabela 4:** Delež odstopljenih zadev v poravnavanje in odloženi pregon pri mladoletnih storilcih kaznivih dejanj (od vseh obravnavanih ovadb) v Sloveniji, 2005 - 2013

Leto	Delež zadev, odstopljenih v poravnavanje (%)	Delež zadev, v katerih se je tožilec odločil za odloženi pregon (%)	Skupaj (%)
2005	6,46	10,33	16,79
2006	5,54	12,10	17,64
2007	5,95	10,19	16,14
2008	4,92	10,05	14,97
2009	3,15	8,94	12,09
2010	4,72	8,71	13,43
2011	2,80	10,63	13,43
2012	1,71	7,76	9,47
2013	0,58	5,76	6,34

Iz tabele 4 izhaja, da upada delež mladoletnikov, ki so bili namesto v sodnem postopku obravnavani v postopku poravnavanja ali odloženem pregonu. Posebej je zaskrbljujoč trend pri uporabi poravnavanja. Vzrokov je najbrž več in finančni je zagotovo med njimi (tožilstvo mora povrniti stroške in plačati skromno nagrado poravnalcem iz svojih sredstev). Poleg tega pa je očitno prišlo tudi do spremembe odnosa tožilcev do alternativnih oblik in bi bila zato potrebna dodatna izobraževanja.

### 3. OTROK ŽRTEV V KAZENSKEM POSTOPKU

Ko je otrok žrtev kaznivega dejanja, je pred težko odločitvijo, ali naj o svoji viktimizaciji komu pove. Ker so otroci najpogosteje žrtve kaznivih dejanj s strani družinskih članov, je odločitev o prijavi kaznivega dejanja zanje še posebej travmatična. Njegovo stisko lahko opazijo drugi in dejanje prijavijo policiji. Po prijavi dejanja se mora otrok soočiti z reakcijo tako obdolženca kot tudi njegove okolice. Postane pa tudi pomemben vir dokazov v kazenskem postopku, kar mu povzroča dodatne stiske. Znajde se v okolju, ki »so ga ustvarili odrasli in je prirejeno odraslim, okolju, ki ga sam ne razume in ki ne razume njega in ki se mu najverjetneje zdi sovražno ali vsaj neprijetno« (Šugman, 2000: 207). Mučnost kazenskega postopka in zaslišanj »pogosto porajata misel, da žrtve z razkritjem zločinov, ki so se jim dogajali, pravzaprav prihajajo z dežja pod kap« (Božič, 2006: 28).

Sodelovanje v kazenskem postopku doživlja otrok kot novo travmo, ki jo v kriminologiji poimenujemo sekundarna viktimizacija. Naš Zakon o kazenskem postopku (ZKP) je zato za zmanjšanje sekundarne viktimizacije otrok žrtev sprejel nekaj ukrepov, ki bodo prikazani v nadaljevanju.

### 3.1. Prepoved neposrednega zaslišanja na glavni obravnavi

Do leta 1999 je ZKP varoval koristi otroka, ki mora nastopiti kot priča, z naslednjimi mehanizmi:

- sodišče lahko izključi javnost z glavne obravnave (295. člen ZKP),
- pri zaslišanju mora sodišče ravnati obzirno, da zaslišanje ne bi škodljivo vplivalo na njeno duševno stanje (4. odstavek 240. člena ZKP),
- zaslišanje mladoletne priče se lahko opravi s pomočjo strokovnjaka (4. odstavek 240. člena ZKP).

Leta 1999 pa je ZKP uvedel prepoved zaslišanja otroka na glavni obravnavi, vendar le, če je bil otrok žrtev kaznivega dejanja. Ta prepoved pa je omejena v dveh smereh (331. člen ZKP):

- s starostjo otroka (velja le za otroke, ki v času zaslišanja še niso stari 15 let),
- s kaznivimi dejanji, katerih žrtev je otrok (nasilje v družini, trgovina z ljudmi, kazniva dejanja zoper spolno integriteto).<sup>12</sup>

Zaslišanje na glavni obravnavi je za otroka posebej stresno zaradi prisotnosti obdolženca in drugih oseb (tožilec, odvetnik, sodniki porotniki) in zaradi pravice obdolženca, da priči tudi sam postavlja vprašanja. Otroka po spremembi iz leta 1999 zasliši le preiskovalni sodnik in pri zaslišanju ne sme biti navzoč obdolženec (4. odstavek 178. člena ZKP). Če je mladoletna žrtev že dopolnila 15 let, pa ima sodišče po splošnih pravilih le možnost (in ne dolžnost), da za čas pričanja odstrani obdolženca iz sodne dvorane. Razlog za njegovo odstranitev je skrb za otrokovo duševno stanje le posredno; sodnik mora oceniti, da priča v obdolženčevi prisotnosti noče izpovedovati ali če okoliščine kažejo, da ne bo govorila resnice (327. člen ZKP).

Zastavi se nam vprašanje, zakaj je zakon na opisani način zaščitil pred sekundarno viktimizacijo le otroke do starosti 15 let in ali je takšna starostna meja ustrezna. Čeprav prepoved zaslišanja otroka na glavni obravnavi pomeni poseg v obdolžen-

---

<sup>12</sup> Seznam kaznivih dejanj je bil leta 1999 ožji; zajemal je le nekatera kazniva dejanja zoper spolno integriteto ter nasilje v družini. S poznejšimi novelami ZKP se je krog teh kaznivih dejanj razširil na vsa kazniva dejanja zoper spolno integriteto, zajel pa je tudi kaznivo dejanje trgovine z ljudmi.

čevo pravico do obrambe,<sup>13</sup> bi bilo treba razmisliti, ali zaradi varovanja koristi otroka ne bi bilo ustrezno dvigniti starostne meje do otrokove polnoletnosti.

### 3.2. Pooblaščenec otroka žrtve

Če je otrok žrtev določenih kaznivih dejanj (kazniva dejanja zoper spolno integriteto, nasilje v družini, trgovina z ljudmi), mora od uvedbe kazenskega postopka dalje imeti pooblaščenca (3. odstavek 65. člena ZKP).<sup>14</sup> Pooblaščenec je garant, da bo mladoletni oškodovanec, ki zaradi svoje mladosti in narave kaznivih dejanj občuti kazenski postopek kot ponoven vir stresa, uveljavil pravice, ki mu jih daje ZKP bodisi kot priči (npr. prepoved neposrednega zaslišanja na glavni obravnavi), bodisi kot oškodovancu (npr. predlaganje dokazov, postavljanje vprašanj obdolžencu in pričam, pregledovanje spisa, uveljavljanje premoženjskopopravnega zahtevka). Naloga pooblaščenca je, da naj bi "na eni strani blažil pritisk, ki ga za mladoletnega oškodovanca predstavljata kazenski postopek in avtoriteta sodišča, ter mu na drugi strani pomagal sodelovati v tem postopku in ga razumeti" (Vrhovno sodišče RS, Sodba I Ips 256/2001 z dne 4.4.2002).

<sup>13</sup> Zagovornik je lahko navzoč pri zaslišanju otroka žrtve pri preiskovalnem sodniku in mu lahko postavlja vprašanja. Obdolženčeva pravica do obrambe je varovana tudi tako, da lahko obdolženec po prebranem zapisniku zaslišanja na glavni obravnavi postavlja posredna vprašanja (6. odst. 331. čl. ZKP). Senat oceni, ali so vprašanja utemeljena in potrebna in ob takšni ugotovitivi zahteva od preiskovalnega sodnika ponovno zaslišanje otroka (338. člen ZKP). Če senat zavrne katero od predlaganih vprašanj, se lahko obdolženec zoper takšno odločitev pritoži samo v pritožbi zoper sodbo.

<sup>14</sup> Zakon ne opredeljuje procesnih posledic, če mladoletna žrtev nima pooblaščenca. Po mnenju Vrhovnega sodišča (Sodba I Ips 256/2001, z dne 4.4.2002) v takšnem primeru ni podana bistvena kršitev postopka, ampak relativna, ko je potrebno dokazati, da je procesna kršitev vplivala na zakonitost sodbe. To stališče je sprejelo ob obravnavi primera spolne zlorabe, ko se je 12-letna oškodovanka brez pooblaščenca odrekla pričanju, če pa bi imela ob sebi pooblaščenca, ki bi mu zaupala, bi bila po mnenju državne tožilke njena odločitev glede pričanja lahko drugačna, kar bi lahko vplivalo tudi na izid postopka. Vrhovno sodišče je menilo, da zgolj »verjetnost, da je kršitev vplivala na zakonitost sodne odločbe, ne zadostuje za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti.« Nekaj let pozneje pa je Vrhovno sodišče zavzelo stališče, da takšna kršitev »sploh ne more vplivati na zakonitost sodbe, ker navedena določba varuje predvsem interese mladoletnega oškodovanca kot žrtve kaznivega dejanja« (Sodba I Ips 422/2008, z dne 15.1.2009)

### **3.2.1. Kdaj nastopi pravica do pooblaščenca?**

ZKP veže trenutek, od katerega dalje mora mladoletna žrtev imeti pooblaščenca, na uvedbo kazenskega postopka.<sup>15</sup> Nekateri strokovnjaki se zavzemajo za postavitev pooblaščenca ob vsakem zaslišanju mladoletnega oškodovanca, tudi če je zaslišanje opravljeno še pred začetkom kazenskega postopka (kot posamezno preiskovalno dejanje v skrajšanem postopku).<sup>16</sup> Menim pa, da je treba postavitev pooblaščenca premakniti v predkazenski postopek, torej ga vezati na trenutek prijave dejanja policiji oz. na prvi stik s policijo. Tako bi institut pooblaščenca bolje izpolnil svoj namen.<sup>17</sup>

Dodaten argument za postavitev pooblaščenca že v predkazenskem postopku najdemo tudi v Direktivi EU o pomoči žrtvam<sup>18</sup>; v njeni preambuli je v 22. točki navedeno: »Trenutek, ko je vložena prijava, bi morali za namene te direktive šteti že v okvir kazenskega postopka.« Direktiva izrecno ne navaja pravice žrtve do imenovanja pooblaščenca s strani sodišča.<sup>19</sup> Njen namen pa je »zagotoviti, da se žrtvam kaznivih dejanj zagotovijo ustrezne informacije, podpora in zaščita ter sodelovanje v kazenskem postopku« (1.odst. 1. člen Direktive), iz česar izhaja jasen zaključek, da žrtve potrebujejo varstvo že od trenutka prijave kaznivega dejanja in ne šele od začetka sodnega postopka.

### **3.2.2. Kdo naj opravlja naloge pooblaščenca**

Zakon določa kot pooblaščenca odvetnika, vendar le, če ga otroku postavi sodišče. Postaviti pa mu ga mora, če ga otrok »še nima«. To torej pomeni, da lahko starši kot zakoniti zastopniki izberejo za pooblaščenca katerokoli osebo s kakršnokoli izobrazbo. Tako oblikovana določba ni dobra, saj je zaradi nalog pooblaščenca nujno, da ima pravno znanje. Odvetnik se tako ponuja kot dobra rešitev,

---

<sup>15</sup> Sodišče mora postaviti pooblaščenca takoj, ko so za to izpolnjeni zakonski pogoji in ne morebiti šele pred otrokovim zaslišanjem oz. celo »še takrat, ko bi se oškodovanka morebiti odločila za pričanje« (Vrhovno sodišče RS, Sodba I Ips 256/2001, z dne 4.4.2002).

<sup>16</sup> Po dikciji tretjega odstavka 65. člena ZKP je »sodišče mladoletnemu oškodovancu dolžno postaviti pooblaščenca po uvedbi (sodnega) kazenskega postopka, torej v skrajšanem postopku po vložitvi obtožnega predloga. Vendar pa to ne bi smelo biti ovira, da mu ne bi postavilo pooblaščenca že v fazi opravljanja posameznih preiskovalnih dejanj. Če je kot posamezno preiskovalno dejanje predlagano zaslišanje mladoletnega oškodovanca kot priče, bi mu sodišče moralo postaviti pooblaščenca, saj je poglavitna dolžnost pooblaščenca prav v zaščiti integritete mladoletnika med zaslišanjem, neposredno zaslišanje tega oškodovanca na glavni obravnavi, če je mlajši od 15 let, pa ni dopustno.« (Horvat, 2004: 153)

<sup>17</sup> Glej še Filipčič, 2002: 191; Šugman, 2000: 214; Horvat, 2004: 153; Filipčič, 2005.

<sup>18</sup> Direktiva 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ.

<sup>19</sup> V točki c. 20. člena navaja pravico žrtve, da jo spremlja pravni zastopnik.

vendar le, če ima še dodatna znanja s področja psihologije, kriminologije in komunikacije z otrokom. Žal pri nas nimamo specializiranih odvetnikov in tudi ne organiziranega rednega izobraževanja za tiste, ki bi želeli nastopati v vlogi pooblaščenca otrok. Navedena situacija je neustrezna (Horvat, 2004: 153) in predstavlja slabo izpeljavo dobrega namena zakonodajalca, da s posebnim pooblaščenem zaščiti otrokovo integriteto med kazenskim postopkom.

Nujnost dodatnega usposabljanja izhaja tudi iz Smernic Odbora ministrov Sveta Evrope za otrokom prijazno pravosodje iz leta 2010. V 14. točki je navedeno: »Vsi strokovnjaki, ki delajo za otroke in z otroki, bi se morali udeležiti nujnega interdisciplinarnega usposabljanja o pravicah in potrebah otrok različnih starostnih skupin ter postopkih, ki so prilagojeni otrokom«.

### 3.3. Zaupna oseba

Novela ZKP iz leta 2008 je prinesla še eno spremembo z namenom zmanjšanja sekundarne viktimizacije otrok žrtev: ob mladoletnem oškodovancu je lahko navzoča oseba, ki ji mladoletnik zaupa. Ta možnost ni omejena na krog kaznivih dejanj, pri katerih se mladoletnemu oškodovancu postavi pooblaščenca. Širša je še z enega vidika: ni vezana na uvedbo kazenskega postopka, kot to velja za pooblaščenca mladoletnika, saj je zaupna oseba lahko ob otroku tudi v predkazenskem postopku. Takšna zaupna oseba nima nobenih procesnih pravic, njen namen ni skrbeti za pravice otroka, ampak za to, da se otrok počuti varno, da razume dogajanje na policiji in sodišču in je srečevanje z organi pregona in sodiščem zato manj stresno. Z navedeno določbo Slovenija tudi izpolnjuje Direktivo EU iz leta 2012, ki v točki c. 20. člena izrecno določa pravico žrtve, da je ob njej prisotna zaupna oseba (imenuje jo »oseba po žrtvini izbiri«).

Z uvedbo pooblaščenca in zaupne osebe, ki spremljata otroka žrtev v kazenskem postopku, smo se približali t.i. dualnemu zastopanju; pooblaščenec skrbi za pravne vidike varovanja otrokovih koristi v kazenskem postopku, zaupna oseba pa za otrokov občutek varnosti in pomoč pri reševanju duševnih stisk. Imamo torej dobro zakonsko osnovo, ki omogoča še nadaljnji korak; ustanovitev posebne organa za zastopanje, ki bi skrbel za zastopanje otrok v vseh sodnih postopkih in ki bi izobraževal zastopnike otrok, ki bi spremljali otroka. Ta ideja ni nova, saj je v slovenski strokovni javnosti prisotna že več kot deset let.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> De lege ferenda bi bilo pri nas potrebno ustanoviti poseben organ za zastopanje otrok, ki bi skrbel tako za pravno varstvo pravic otroka med različnimi postopki kot tudi za njegovo osebnostno integriteto. V konkretnem postopku (kazenskem, pravdnem, upravnem) bi otroka spremljali dve osebi; pravnik in zaupna oseba (dualno zastopanje). (Novak, 2001)



#### 4. SKLEPNO

Mladoletniki, ki so izvršili kaznivo dejanje, so deležni posebne pozornosti v okviru kazenskega prava že od razvoja prvih pravnih virov. Koncepti njihovega obravnavanja so se razvijali in spreminjali; danes v Evropi prevladuje zaščitniški model, ki pa v večini držav dobiva punitivnejše elemente. Slovenski model obravnavanja mladoletnih storilcev kaznivih dejanj je bil oblikovan že leta 1959 in v njem še danes prevladujejo elementi zaščitniškega modela. To pomeni, da je v ospredju obravnavanja korist mladoletnika in skrb za njegovo vzgojo. Da bi ohranil te svoje značilnosti in bolje kljuboval punitivnejši kaznovalni politiki, ki se razvija v nekaterih evropskih državah, bi bilo treba sprejeti poseben zakon za obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj (izločiti določbe o mladoletnikih iz splošne materialne in procesne zakonodaje). Podrobnejša analiza modela pokaže dve kritični točki, ki jim moramo posvetiti več pozornosti. Prva je zakonska ureditev pripora glede njegovega trajanja in neupoštevanje otrokovih koristi pri njegovem izvrševanju (reševanje prostorske stiske v zaporih z namestitvijo mladoletnikov skupaj s polnoletnimi). Druga točka pa so alternativni načini obravnavanja, ki so zakonsko primerno urejeni, vendar njihova uporaba v praksi močno upada. To pomeni, da mladoletniki niso deležni obravnavanja, ki bi jim najbolj koristilo. Dodatno izobraževanje državnih tožilcev bi zagotovo prispevalo k zaustavitvi tega trenda.

Otroci žrtve so postali deležni posebne pozornosti bistveno pozneje kot otroci storilci. Najprej je moralo dozoreti spoznanje, da so določene zlorabe otrok nesprejemljiva in protipravna ravnanja (nasilje v družini) in za tem še spoznanje o negativnih učinkih toгих kazenskih postopkov na udeležene otroke. Vzporedno z gibanjem za pravice žrtev kaznivih dejanj in pravice otrok so se oblikovale tudi zahteve, da mora država zmanjševati sekundarno viktimizacijo otrok žrtev s posebnimi ukrepi. Takšni ukrepi so se začeli sprejemati v slovensko zakonodajo od konca devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje. Usmerjeni so na zmanjševanje negativnih učinkov zaslišanja otroka in na pomoč otroku pri uveljavljanju pravic v postopku (sodišče otroku postavi pooblaščenca) ter pri razumevanju postopka (otroka lahko spremlja zaupna oseba). Navedeni ukrepi pomenijo velik korak k oblikovanju prijaznejšega sodstva za otroke, vendar bi bilo treba te ukrepe še razvijati. Poleg zakonskih sprememb izboljšujejo položaj otroka v kazenskem postopku še drugi ukrepi, kot so npr. ustanavljanje prijaznih sob za zasliševanje otrok, izdaja knjižice, ki otroka na prijazen in njemu razumljiv način pripravi na zaslišanje. Vendar bi bilo treba narediti še več, da bi Slovenija izpolnjevala Direktivo EU iz leta 2012 o minimalnih standardih na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj in Smernic Odbora ministrov Sveta Evrope za otrokom prijazno pravosodje iz leta 2010.

## Literatura

- Božič K.: Vloga poobaščenca otrok žrtev v kazenskem postopku, PP, št. 37/2006, str. 28-29.
- Christiaens J., Durmotier E., Nuytiens A.: Belgium. V: Dünkel F. (ur.). *Juvenile justice system in Europe : current situation and reform developments*, (Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie, 36). Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2010, str. 99-130.
- Council of Europe: Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31 January to 8 February 2006. Strasbourg, Council of Europe, 2008.
- Dorne C. K.: *Crimes against Children*, Harrow and Heston Publishers, New York, 1989.
- Dünkel F., Prui I., Grzywa J.: Sanctions systems and trends in the development of sentencing practices, v Dünkel F., Grzywa J., Horsfield P., Prui I. (Eds.): *Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments*, Forum Verlag Godesberg 2010, str. 1623-1690.
- Dünkel, F., Grzywa, J. & Prui, I., (Eds.): *Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation, Reform Developments and Good Practices*. Mönchengladbach, Forum Verlag Godesberg, 2009.
- Filipčič K.: *Nasilje v družini*, Bonex, Ljubljana 2002.
- Filipčič K.: *Obnavljanje mladoletnih delinkventov : primerjalnopравни vidik*. Ljubljana: Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti: Pravna fakulteta, 1998.
- Filipčič K.: *Obnavljanje zanemarjanja, zlorab in nasilja nad otroki in mladino*. V: Črnak-Meglič A. (ur.): *Otroci in mladina v prehodni družbi : analiza položaja v Sloveniji*, (Zbirka Juventa). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino; Maribor: Aristej, 2005, str. 239-260.
- Hazel N. *Cross-national comparison of youth justice*, Youth Justice Board, 2008.
- Horvat Š.: *Zakon o kazenskem postopku s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2004
- Junger-Tas J. *The Juvenile Justice System: Past and Present Trends in Western Society*, v: Weijers I., Duff A.: *Punishing Juveniles, Principle and Critique*, Hart Publishing, Oxford – Portland Oregon 2002, str. 23-44.
- Junger-Tas J., Dünkel F.: *Reforming Juvenila Justice : European Perspective*, v Junger-Tas J., Dünkel F. (Eds.): *Reforming Juvenila Justice*, Springer 2009, str. 215-234.
- Lappi – Seppala T.: Finland. V: Dünkel F. (ur.). *Juvenile justice system in Europe : current situation and reform developments*, (Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie, 36). Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2010, str. 423-482.
- Muncie J. *International juvenile (in)justice: Penal severity and Rights Compliance*. *International Journal for Crime, justice and Social Democracy* 2003 2(2), 43-62.
- Muncie J. *The globalization of crime control – the case of youth and juvenile justice: Neo-liberalism, policy convergence and international conventions*, *Theoretical Criminology*, Vol. 9(1), 2005, str. 35-64.
- Scottish Law Commission, Discussion paper No 115: Discussion Paper on Age of Criminal Responsibility, July 2001, Edinburgh: The Stationery Office.
- Stando Kawecka, Barbara: *Trend report on Juvenile Justice in Poland*, Paper presented at the Conference of the European Society of Criminology, Amsterdam, august 25.–28.2004.
- Šelih A.: *Mladoletniško sodstvo na pragu 21. stoletja: prevzgoja, nadzor, povračilnost?*, v Šelih A. (ur.): *Prestopniško in odklonsko vedenje mladih – vzroki, pojavi, odzivanje*, Bonex založba, Ljubljana 2000, str. 213-230.

- Šugman K.: Otrok žrtev - otrok priča v kazenskem postopku. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, jul.-sep. 2000, letn. 51, št. 3, str. 207-215.
- Šugman K.: Pravica mladoletnega oškodovanca, da ga v kazenskem postopku spremlja oseba, ki ji zaupa. PP, 15. maj 2014, leto 33, št. 19, str. 15-16.
- van Dijk K.: Trend report on Juvenile Justice in Belgium, Paper presented at the Conference of the European Society of Criminology, Amsterdam, august 25.–28. 2004.
- van Kalmthout, A.M., Knapen, M. M. & Morgenstern, C., (eds.): Pre-trial Detention in the European Union. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2009.
- Varuh človekovih pravic RS (2000). Letno poročilo 1999: Peto redno letno poročilo. Ljubljana, Varuh človekovih pravic.
- Varuh človekovih pravic RS (2008). Letno poročilo 2007. Ljubljana, Varuh človekovih pravic.
- Zobec Ž.: Komentar zakona o kazenskem postopku s sodno prakso, druga spremenjena in dopolnjena izdaja, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1985.

## **Povzetek**

Slovenski model obravnavanja mladoletnih storilcev kaznivih dejanj je bil oblikovan že leta 1959 in v njem še danes prevladujejo elementi zaščitniškega modela; namen obravnavanja je pomoč in vzgoja. Da preprečimo njegovo spreminjanje v punitivnejšo smer, bi bilo treba sprejeti poseben zakon za obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj (izločiti določbe o mladoletnikih iz splošne materialne in procesne zakonodaje). Podrobnejša analiza modela pokaže dve kritični točki, ki jim moramo posvetiti več pozornosti. Prva je trajanje in izvrševanje pripora, druga pa so alternativni načini obravnavanja, ker njihova uporaba v praksi močno upada. Otroci žrtve so v Sloveniji deležni posebne pozornosti od konca devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje. Spremembe Zakona o kazenskem postopku so usmerjene na zmanjševanje negativnih učinkov zaslišanja otroka (prepoved neposrednega zaslišanja na glavni obravnavi otrok, mlajših od 15 let) in na pomoč otroku pri uveljavljanju pravic v postopku (otrok ima pravico do pooblaščenca, ki ga plača država) ter pri razumevanju postopka (otroka lahko spremlja zaupna oseba). Navedeni ukrepi pomenijo velik korak k oblikovanju prijaznejšega sodstva za otroke, vendar bi bilo treba te ukrepe še razvijati in posvetiti več pozornosti reševanju težav pri njihovem izvajanju.

## **Participativne pravice otrok: pravica do glasu, svobode misli, vere, združevanja**

Bistvena novost, ki jo – v nasprotju z Ženevsko deklaracijo o otrokovih pravicah iz leta 1924 in Deklaracijo Združenih narodov o otrokovih pravicah iz leta 1959 – prinaša Konvencija o otrokovih pravicah, so svoboščine (Renaut, 2003: 420). Konvencija namreč ne priznava otrokom zgolj pravic, ki jim zagotavljajo posebno varstvo in skrb zaradi njihove telesne in duševne nezrelosti (*Konvencija*, 1989: Preambula), ampak tudi svoboščine kot posebno vrsto pravic do svobode govora, vere, združevanja itd., ki jih nekateri razlagalci Konvencije imenujejo »participativne pravice« (Archard, 2004: 60; Smolin, 2006: 91).<sup>1</sup> Bistvena razlika med omenjenima vrstama otrokovih pravic je v tem, da participativne pravice – v nasprotju s protektivnimi – predpostavljajo, da je otrok subjekt in ne objekt teh pravic (Archard, 2004: 60). Med participativne pravice sodi predvsem otrokova pravica do glasu,<sup>2</sup> poleg nje pa še z njo tesno povezane pravice do svobode misli, vesti, vere, izražanja, združevanja in spoštovanja zasebnosti.<sup>3</sup> Na prvi pogled se zdi, da ni prav nič narobe, če so te pravice priznane tudi otrokom, saj gre za iste pravice, ki so v drugih mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah zagotovljene kot univerzalne pravice, to se pravi kot pravice, ki – kot piše v teh dokumentih – pripadajo vsakomur »ne glede na raso, barvo, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršno koli drugo okoliščino«. Ker te pravice pripadajo »vsem ljudem ne glede na ... kakršno koli okoliščino«, se zdi samoumevno, da jim pripadajo tudi ne glede na starost. Torej tudi takrat, ko so otroci. Toda problem je v tem, da so te participativne pravice pravzaprav

---

<sup>1</sup> Gre za pogosto navajano razliko med varstvenimi (protection) in participativnimi (participation) pravicami (Archard, 2004: 60), ki v glavnem ustreza razliki med svoboščinami (liberty rights) in skrbstvenimi pravicami (welfare rights) (Archard, 2004: 92).

<sup>2</sup> Ta pravica je zapisana v 12. členu, ki se glasi: »1. Države pogodbenice jamčijo otroku, ki je sposoben izoblikovati lastna mnenja, pravico do svobodnega izražanja le-teh v vseh zadevah v zvezi z njim, o tehtnosti izraženih mnenj pa se presoja v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo. 2. V ta namen ima otrok še posebej možnost zaslišanja v kateremkoli sodnem ali upravnem postopku v zvezi z njim, bodisi neposredno bodisi preko zastopnika ali ustreznega organa, na način, ki je v skladu s procesnimi pravili notranje zakonodaje« (*Konvencija*, 1989: čl. 12).

<sup>3</sup> Te pravice so v KOP navedene in opredeljene v členih 12–17 (Smolin, 2006: 95–97).

svoboščine (Archard, 2004: 60), ki predpostavljajo avtonomijo in odgovornost subjekta teh pravic oziroma svoboščin (Renaut, 2003: 406). Otrok pa – vsaj ko gre za mlajšega otroka – ni ne avtonomen v moralnem pomenu besede ne pravno odgovoren za svoja dejanja.<sup>4</sup> Prav zato, ker ni, se ga obravnava kot različnega od odraslega človeka, kot nekoga, ki – kot piše v preambuli Konvencije – »zaradi telesne in duševne nezrelosti potrebuje posebno varstvo in skrb«. Tej pravici otroka do posebnega varstva in skrbi je korelativna obveznost države in dolžnost staršev (ali zakonitih skrbnikov), da zagotovijo uresničevanje te pravice (Archard, 2004: 61). Kljub temu pa Konvencija obravnava otroka tudi kot subjekta svoboščin. Toda čeprav so prej omenjene svoboščine priznane vsem otrokom, jih vsi ne morejo udeležiti. Svoboščine so namreč pravice do izbire, ki predpostavljajo avtonomijo subjekta teh pravic. Zato jih lahko udeležiti le nekdo, ki je kot umno bitje zmožen svobodne presoje in racionalnih izbir ter odločitev. Problem pa je, da Konvencija ne določa, kdaj natančno je otrok zmožen svobodnega sprejetja umnih odločitev glede uveljavitve ali ne-uveljavitve pravic, ki jim jih priznava.<sup>5</sup> Tako je, na primer, v členu, ki opredeljuje otrokovo pravico do glasu oziroma svobodnega izražanja lastnih mnenj, zapisano le, da je ta pravica otroku zajamčena takrat, ko je otrok »sposoben izoblikovati lastna mnenja« (Konvencija, 1989: čl. 12.1). Še bolj nejasna je formulacija v členu, ki govori o otrokovi pravici do svobode misli, vesti in vere, saj določa le, naj starši »otroka pri uveljavljanju te pravice usmerjajo na način, prilagojen njegovim razvojnim zmožnostim« (Konvencija, 1989: čl. 14.2). Pri opredelitvi otrokove pravice do svobode združevanja pa sploh ni nobene določbe ali napotila, kdaj lahko otrok to pravico sam uveljavi. Ta nedoločenost omogoča posameznim državam, da same natančneje določijo pogoje za uveljavitev teh pravic. Po drugi strani pa je lahko tudi razlog za precejšnjo stopnjo arbitrarnosti pri določanju teh pogojev in to ne glede na to, ali je kot pogoj mišljena določena starost otroka ali njegove zmožnosti.

---

<sup>4</sup> To je prvi od razlogov, zakaj je po mnenju nekaterih francoskih filozofov, ki so kritično analizirali KOP, otrokom absurdno priznavati svoboščine. Poleg tega so prepričani, da se svoboščin otrokom ne bi smele priznavati iz še enega razloga: dejstvo, da so otrokom dane svoboščine, namreč pomeni, da se otroci obravnavajo (ali bi se morali obravnavati) kot avtonome in odgovorne osebe, tj. kot odrasli. S tem pa bi otroci izgubili natanko tiste osebne značilnosti, ki jih delajo drugačne od odraslih. Če se otroci ne bi razlikovali od odraslih v tem pogledu, ne bi več bilo nobenega utemeljenega razloga, da bi se obravnavali kot ljudi, ki so zaradi svoje telesne in duhovne nezrelosti potrebni posebnega skrbstva, varstva in pomoči (Renaut, 2003: 391–422).

<sup>5</sup> Toda to ni le pomanjkljivost te konvencije. Allen Buchanan in Dan Brock (1998: 4) opozarjata, da pravo sploh ne nudi niti »zadovoljive analize zmožnosti«, ki jo posameznik mora imeti, da mu je priznana pravica sprejemanja lastnih odločitev, niti ne »ustrezne«, na etiki temelječe »teorije sprejemanja odločitev« namesto tistih ljudi, ki jih niso zmožni sami sprejemati.

V Sloveniji je otroku zakonsko zajamčena možnost uveljavljanja obravnavanih treh pravic pri različni starosti.<sup>6</sup> Iz tega seveda še ne sledi, da so te razlike v starosti arbitrarno določene, saj je možno, da otrok ne doseže zmožnosti udejanjanja vseh teh pravic pri enaki starosti. Je pa mogoče utemeljeno sklepati, da je vsaj starost 15 let, ki je v Zakonu o verski svobodi določena kot meja, ko lahko otrok sam sprejema odločitve, povezane s pravico do svobode vere, arbitrarna. To se lepo vidi na primeru verouka oziroma konfesionalnega verskega pouka, ki ga izvajajo cerkve oziroma verske skupnosti. Za njegovo obiskovanje, ki je eden od načinov izvrševanja pravice do svobode vere, se sedaj otrok, ki je dopolnil 15 let, lahko sam odloči. Pred sprejetjem Zakona o verski svobodi pa se otrok – dokler ni postal polnoleten – ni mogel sam odločiti, saj je bilo poleg njegove privolitve potrebno tudi predhodno pisno soglasje staršev oziroma skrbnika (*Zakon o pravnem položaju verskih skupnosti v SRS, št. 15/76, 42/76, 42/82; Uradni list RS, št. 22/91: čl. 14.2*). To, da se je znižalo starostno mejo glede soglasja staršev ali skrbnikov za obiskovanje verskega pouka, sicer še ne dokazuje, da je šlo za arbitrarno odločitev, saj je možno, da je sedanja starostna meja utemeljena na otrokovi zmožnosti izvrševanja te pravice, medtem ko je bila prej določena polnoletnost neutemeljena in arbitrarna. K takemu sklepu napeljuje tudi uporabljeni argument v prid znižanju starostne meje, češ da je tudi na nekaterih drugih področjih petnajstletnim otrokom zakonsko priznana zmožnost, da se o izvrševanju določenih pravic sami odločijo.<sup>7</sup> Vendar ta argument ni preveč prepričljiv, saj uresničevanje

<sup>6</sup> Pravico do svobodnega izražanja lastnih mnenj, ki vključuje tudi možnost, da jih izrazi na zaslišanju »v kateremkoli sodnem ali upravnem postopku v zvezi z njim« (*Konvencija, 1989: čl. 12.2*), ima otrok mlajši od 14. let, če je v kazenskem postopku zaslišan kot prič (Zakon o kazenskem postopku. *Uradni list RS, št. 32/2007, uradno prečiščeno besedilo, 68/2008: čl. 240*), otrok, ki je oškodovanec in je dopolnil 16. let, pa »je upravičen sam podajati izjave in opravljati procesna dejanja« (*Zakon o kazenskem postopku. Uradni list RS, št. 32/2007, uradno prečiščeno besedilo, 68/2008: čl. 64*). Pri različni starosti lahko svoja mnenja izrazijo tudi otroci, ki sodelujejo v Otroškem parlamentu. Enako velja za uveljavljanje otrokove pravice »do svobodnega združevanja in do svobode mirnega zbiranja« (*Konvencija, 1989: čl. 15*), ki ga ureja več zakonov. Zakon o političnih strankah (*Uradni list RS, št. 100/05, uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14: čl. 6*) določa, da je otrok, ki je star najmanj 15 let, lahko član »mladinske organizacije kot sestavnega dela stranke, s pisno privolitvijo svojega zakonitega zastopnika pa lahko postane« tudi »član stranke«. Prav tako je otrok mlajši od 7 let lahko član društva, če pristopno izjavo podpiše njegov zakoniti zastopnik, za otroka od njegovega 7 leta do dopolnjenega 15 leta starosti pa mora zakoniti zastopnik pred njegovim vstopom v društvo podati pisno soglasje (*Zakon o društvih, uradno prečiščeno besedilo, ZDru-1-UPB2: čl. 11.2*). Kar zadeva udejanjanje otrokove pravice do svobode misli, vesti in vere pa Zakon o verski svobodi (*Uradni list RS, št. 14/07: čl. 10*) določa, da ima otrok, ki je dopolnil 15 let, »pravico, da sam sprejema odločitve, povezane z versko svobodo«.

<sup>7</sup> S petnajstimi leti pridobi otrok delno poslovno in procesno sposobnost, samostojno lahko sklene delovno razmerje, se včlani v društvo itd. (Šturm, 2000: 322).

različnih pravic lahko zahteva kot predpogoj različne zmožnosti. Zato je morda bolje primerjati, kdaj je v drugih državah priznana otrokom pravica, da se sami odločijo za obiskovanje verouka ali verskega pouka.

V Avstriji, Nemčiji (razen Bavarske), Italiji, Španiji in na Nizozemskem je (ali je vsaj bila) dana učencu možnost izbire obiskovanja verouka pri 14-ih letih; na Norveškem, Portugalskem in v Švici pri 16-ih; v Luksemburgu in na Bavarskem pa pri 18-ih (Pajer, 1991: 436–438, 452).<sup>8</sup> Ker v vseh teh primerih, vključno z ureditvijo v Sloveniji, določitev starosti predpostavlja enačenje ali vsaj pripisovanje tesne povezanosti med starostjo in zmožnostjo razumske presoje in odločanja,<sup>9</sup> je očitno, da so starostne meje bolj ali manj arbitrarno določene, saj ni nobenih dokazov, da bi otroci dosegli to zmožnost v enih od naštetih držav štiri leta prej kot v drugih. Bolj verjetno je, da je ta arbitrnost posledica uporabe različnih meril za presojo otrokove zmožnosti racionalne presoje in odločanja.<sup>10</sup> Nič manj kot v tem primeru so pomembna merila tudi za presojo, kdaj je otrok zmožen iz-

<sup>8</sup> To problematiko sem nekoliko podrobneje obravnaval že v knjigi: KODELJA, Zdenko. *Laična šola : pro et contra*. Ljubljana: Mladinska knjiga, 1995, str. 57–62.

<sup>9</sup> Določitev določene starosti kot pogoja za uresničevanje pravice temelji na predpostavki, da otrok do določene starosti nima določenih zmožnosti oziroma kompetence, ki je nujno potrebna za uresničevanje te pravice. Zato ker te zmožnosti nima in ne preprosto zaradi starosti same na sebi, mu pravica ni priznana. Toda z določitvijo starostne meje je podobna težava kot z razrešitvijo starega paradoksa imenovanega »Plešec«. Brž ko postavimo določeno starostno mejo, recimo 14 let, ki jo mora doseči otrok, da lahko uveljavi svojo pravico, se zastavi vprašanje, ali ta otrok dan (uro, minuto, sekundo), preden dopolni 14 let, nima zahtevane zmožnosti. Verjetno bi morali priznati, da jo je imel tudi sekundo, minuto, uro ali dan pred tem. Paradoks pa je, da bi morali enako odgovoriti za vsak predhoden trenutek, kamorkoli bi že postavili mejo med prisotnostjo in odsotnostjo določene zmožnosti. Drugače bi pač morali pojasniti, kako jo je pridobil v sekundi (minuti, uri dnevu), ki loči otroka od določene starosti. Tak kritičen premislek razkrije arbitrnost sleherne postavitve določene starostne meje. Poleg te pa je znana še drugačna kritika določitve starosti kot pogoja za uveljavitev pravice. Če je namreč bistveno imetje določene zmožnosti, ne pa starost sama na sebi, bi se pokazalo, da jo imajo nekateri 13 letni otroci, medtem ko jih nimajo še razvitih nekateri 15 letni otroci. Iz tega po mnenju kritikov sledi, da je nepravilno postaviti mejo na 14. leto (prim. Archard, 1993: 85–97). Podobno bi lahko trdili tudi, če bi bila starostna meja postavljena na denimo 13. ali 15. leto otrokove starosti, saj bi bila tudi v teh primerih arbitrarno določena. Toda iz dejstva, da so meje arbitrarno določene, bi bilo zmotno sklepati, da je vseeno, kje je ta meja postavljena. Kajti kljub dejstvu, da otroci lahko dosežejo zmožnost racionalne presoje in odgovornega sprejemanja odločitev pri različni starosti, obstaja empirično dokazano, da otroci do določene starosti te zmožnosti še nimajo.

<sup>10</sup> Uporabljena so lahko bolj posredna merila (starost otroka, ko zaključi obvezno šolanje; starost, ko mu je zakonsko priznana pravica lastnega odločanja na kakem drugem področju itd.), ali pa so kot merilo vzete različne opredelitve racionalnosti: sposobnost namernega premišljenega delovanja, zmožnost predvidevanja možnih posledic izbire, sposobnost uporabe moralnih norm, imeti določeno stopnjo inteligentnosti, merjeno s standardiziranimi testi ipd. (prim. Worsfold, 1974: 147).

oblikovati lastna mnenja in kakšno težo jim dati tako v zvezi s pravico do svobode vere kakor tudi drugimi, z otrokom povezanimi zadevami, o katerih lahko otrok svobodno izrazi lastno mnenje. To pravico mu daje 12. člen Konvencije. Problem pa je, da ni v njem opredeljena niti starost, ko je otrok zmožen izoblikovati lastna mnenja, niti niso določena merila, ki naj bi jih tisti odrasli ali ustanove, ki sprejemajo odločitve namesto otroka, upoštevali. Določeno je le, da se o tehtnosti otrokovih izraženih mnenj presoja v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. Te nejasnosti poskuša odpraviti dodatna dokaj podrobna analiza in razlaga 12. člena Konvencije, ki jo je pripravil Odbor za otrokove pravice pri OZN (Committee, 2009). Razlog za njegovo razlago je nemara v tem, da gre za enega ključnih členov celotne Konvencije (Archard, 2004: 64). Izvrševanje otrokove pravice do glasu je namreč pogoj otrokove participacije v vseh tistih procesih odločanja, priprave zakonov, programov in ukrepov, ki vplivajo na položaj in življenje otrok (Committee, 2009: 7). Ob tem je treba poudariti, da bistvo te pravice ni toliko v zahtevi, da je otrokov glas v teh procesih slišan (čeprav je že to boljše, kot da ga ne bi bilo slišati), temveč predvsem v tem, da je upoštevan, to se pravi, da je otrokovo mnenje obravnavano resno in ne le kot gola formalnost. Le v tem primeru je namreč ta pravica lahko nekaj več kot zgolj pravica do svobode govora. Po drugi strani pa pravica, da lahko otrok svobodno izrazi lastna mnenja o nekem problemu, ki se ga tiče, še ne pomeni, da morajo ta mnenja determinirati odločitve o tem, kako ta problem rešiti. Kajti ta pravica je, kot pravi David Archard, nadomestek za pravico do svobode izbire, je zgolj otrokova pravica imeti možnost, da vpliva na tiste, ki odločajo namesto njega. Odločijo namreč drugi, ne otrok (Archard, 2004: 66). Pri sprejemanju odločitve morajo sicer – kot jih zavezuje 3. člen Konvencije – ravnati tako, da bo odločitev v največjo korist otroka.<sup>11</sup> Toda o tem, kaj je v konkretnem primeru največja korist otroka, presojajo oni.<sup>12</sup> Tudi ko starši izpolnjujejo svojo dolžnost, ki izhaja iz 12. člena Konvencije, da pri odločanju upošteva otrokova izražena mnenja, so v zadnji instanci oni tisti, ki presodijo, kako tehtna so ta mnenja. Konvencija jim nalaga le dolžnost, da tehtnost otrokovih mnenj presojajo »v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo«. To pa po razlagi že omenjenega Odbora za otrokove pravice pomeni, da pri presoji ne smejo upoštevati le otrokove starosti, saj imajo enako stari otroci lahko različne zmožnosti oblikovanja in izražanja mnenj. Zato morajo mnenja vsakega otroka obravnavati kot individualne primere in pri tem upoštevati otrokovo zrelost, kar v tem

<sup>11</sup> Tu uporabljam sicer uveljavljen slovenski prevod izraza »the best interests of the child«, ki pa je dokaj ohlapen in tudi problematičen (gl. Šelih, 2014: 14).

<sup>12</sup> Problem pri tem pa ni samo, da je njihova presoja lahko drugačna od mnenja otrok, temveč tudi da o tem, kaj je največja korist otroka, sploh ni soglasja. Največja korist otroka namreč ni neko objektivno ugotovljivo dejstvo, temveč je vrednostna sodba (prim. Archard, 2004: 62–63).



kontekstu pomeni, upoštevati njegovo zmožnost izraziti svoje mnenje o tistem, kar je predmet odločanja, na »razumen in neodvisen način«. Poleg tega morajo upoštevati tudi vpliv odločitve na otrokovo življenje. Večji kot je ta vpliv, bolj pomembna je presoja otrokove zrelosti (Committee, 2009: 11). V takem položaju preostane otroku le, da sam ali s pomočjo drugih (staršev, zagovornika pravic otroka itd.), poskuša prepričati tiste, ki odločajo, da bi odločili tako, kot bi se sam odločil, če bi mu bilo dovoljeno (Archard, 2004: 66).

Iz tega se vidi, da je v kontekstu, ki ga določa opredelitev 12. člena Konvencije, otrokova pravica do glasu razumljena kot participativna pravica v tem smislu, da otroku omogoča participacijo oziroma soudeležbo pri sprejemanju odločitev, ki se ga tičejo. Njegova pravica do participacije pa je omejena. Po eni strani je omejena z otrokovo zmožnostjo izoblikovanja lastnih mnenj. Dokler te zmožnosti nima, svojih mnenj pač ne more izraziti in zato jih tudi tisti, ki imajo pravico odločanja namesto njega, ne morejo upoštevati. Po drugi strani pa je otrokova pravica do participacije v procesu sprejemanja odločitev oziroma v postopkih odločanja omejena v vseh tistih primerih, ko mu je priznana pravica, da sam sprejema odločitve. Od takrat dalje namreč ni več le soudeležen pri odločitvah, ki jih namesto njega sprejemajo drugi, temveč je on sam tisti, ki jih sprejema. Otrokova pravica do participacije v procesih odločanja pa je med tema ekstremoma – ko še ni možna in ko ni več potrebna – lahko udejanjena na različnih ravneh. Po eni od klasifikacij je teh ravni pet. Na prvi, najnižji ravni, je otrokov glas zgolj slišan; na drugi so otroci deležni spodbud in podpore pri izražanju svojih mnenj; na tretji so otrokova mnenja tudi upoštevana; na četrti so otroci vključeni v same procese sprejemanja odločitev; na peti, najvišji ravni, pa otroci delijo pristojnost in odgovornost za odločanje (Shier, 2001: 107–117). Kakšna bo stopnja otrokove participacije pri odločitvi o konkretni zadevi, je v zadnji instanci odvisno od tistih, ki se odločajo namesto otroka, vendar bi morala biti odvisna tudi od starosti in zmožnosti otrok ter tehtnosti njihovih mnenj.

To pa ne velja le za pravico otroka do glasu, temveč tudi za ostale uvodoma omenjene participativne pravice, ki jih jamčijo člani 13 do 17, in so na različne načine povezani z doslej obravnavano otrokovo pravico, da so njegova svobodno izražena mnenja slišana in upoštevana, kot je določeno v členu 12. Tako na primer člen 13, ki varuje pravico do svobode izražanja in vključuje tudi svobodo iskanja, sprejemanja in širjenja informacij in idej, na novo formulira in razvija pravice, navedene v členu 12. Člen 14 jamči pravico do svobode misli, vesti in vere, pri čemer sta pravici do svobode misli in vesti razumljeni kot predpogoj za ureničevanje pravice do svobode vere, ki je temeljna človekova pravica in področje, na katerem je izrednega pomena, da se spoštujejo stališča posameznika. Pravica do svobode združevanja in mirnega zbiranja, zagotovljena v členu 15, skupaj s členoma 12 in 13, podpirajo pojmovanje otroka kot individualnega in kolektivne-

ga subjekta, ki je aktivni udeleženec družbenega življenja. In nenazadnje, prost dostop do ustreznih informacij, njihovo ustvarjanje in širjenje predvsem prek množičnih občil, kar jamči člen 17, imajo pomembno vlogo pri uveljavljanju svobode izražanja (Stern, 2006: 160). Tipični primer tega, kako je mogoče v praksi povezati otrokovo pravico do glasu s pravico do svobode zbiranja, so otroški parlamenti.<sup>13</sup> Ti sicer nimajo zakonodajalne vloge in zato torej tudi ne morejo otrokom omogočiti neposredne participacije pri sprejemanju zakonov in političnih odločitev, je pa njihov pomen kljub temu velik. Kajti otrokom nudijo priložnost, da javno izrazijo svoja mnenja; jim omogočajo, da se njihov glas sliši; da razvijajo zmožnost participacije in se učijo aktivnega državljanstva. Poleg tega pa lahko pomagajo tudi odraslim zakonodajalcem, da so pri sprejemanju zakonov pozorni tako na tisto, kar otroci mislijo in želijo, kakor tudi na pravice, ki jih otrokom zagotavlja Konvencija o otrokovih pravicah (Archard, 2004: 104–105).

Vendar otrokova pravica do glasu kot načelo razlaganja ostalih členov Konvencije, ni povezana le s participativnimi pravicami, ampak bolj ali manj z vsemi, saj so procesi sprejemanja odločitev del življenja, ki se odvija v različnih sferah družbe, od družine do vlade (Stern, 2006: 103). Tako je na primer Odbor za otrokove pravice pri OZN posebej poudaril pomen implementacije te pravice v družini, šoli, prostem času, na delovnem mestu, v primerih izjemnih razmer, nasilja, vojnih konfliktov, postopkih pridobivanja azila itd. (Committee, 2009: 21–29). Svet Evrope pa je pripravil nabor indikatorjev, s katerimi je mogoče spremljati uresničevanje otrokove pravice do participacije v posameznih evropskih državah (*Child*, [s. a.]).<sup>14</sup> V Sloveniji so bili podobni indikatorji oblikovani na podlagi Priporočila Sveta Evrope že prej (*Resolution*, 2006). Razvrščeni so v štiri

<sup>13</sup> Otroški parlamenti so prostor učenja in obenem tudi posebna oblika neposrednega udejanjanja otrokove pravice do participacije. Organizirani so na nacionalni in mednarodni ravni. Podpirajo jih vlade posameznih držav in mednarodne ustanove kot je Unicef. V Sloveniji so organizirani na vseh šolah, poleg tega pa tudi na občinski, regionalni in nacionalni ravni. Vendar je obstoječa organizacijska struktura le nujen pogoj za njihovo dobro delovanje. Da trenutno stanje ni ravno najboljše, se vidi iz ugotovitev nedavne konference o participaciji otrok, kjer med drugim piše: »Poudarjamo, da morajo šolske oblasti več pozornosti nameniti otroškim parlamentom, ki morajo postati prostor za obravnavo ključnih tem, ki so v ospredju zanimanja učencev. Razen osrednje teme vsakoletnih otroških parlamentov, ki jo izberejo na zasedanju nacionalnega otroškega parlamenta, ostajajo neobdelane vse druge teme, ki mlade zanimajo, o njih želijo spregovoriti v lokalnem okolju (šola, krajevna skupnost, občina) in želijo biti slišani. Veliko učencev v osnovnih šolah žal sploh ne ve, kaj je otroški parlament. Ne poznajo svojih pravic do sodelovanja, soudeležbe, vključevanja. Zato udeleženci konference predlagamo, da se znanje in vedenje o tem prenesejo otrokom in mladostnikom ter da se jim omogoči izražanje pogledov, stališč, ugotovitev in predlogov« (Dolčič, 2014: 5).

<sup>14</sup> Nabor desetih indikatorjev je bil oblikovan na podlagi Priporočila ministrov držav članic o participaciji otrok (*Recommendation*, 2012).

ri skupine: participacija otrok v postopkih odločanja; v vsakdanjem življenju (šola, prosti čas, prostovoljstvo); politična participacija otrok; spodbujanje in promoviranje participacije otrok (Narat, Rakar, Kovač, 2010: 8–10). Pred petimi leti so bile ugotovljene težave z uresničevanjem otrokove pravice do participacije na vseh navedenih področjih,<sup>15</sup> kar nekaj težav in ovir, ki preprečujejo uresničevanje te pravice, pa še vedno ni odpravljenih.<sup>16</sup> Ob tem pa je treba upoštevati, da se ugotovitve nanašajo na različna pojmovanja participacije: od soudeležbe otrok v zakonsko predpisanih – ali kako drugače formaliziranih – postopkih sprejemanja odločitev v zadevah, ki se jih tičejo; prek sodelovanja otrok v različnih družbenih dejavnostih; do njihovega političnega udejstvovanja oziroma aktivnega državljanstva. Ni pa participacija že vsako aktivno udejstvovanje otrok. Zdi se, da je vsaj po nekaterih interpretacijah to le tista aktivna udeležba otroka, ki vključuje njegovo sodelovanje oziroma soudeležbo pri sprejemanju z njim povezanih odločitev. V teh primerih lahko govorimo o participaciji otrok na različnih ravneh: posameznika, intersubjektivnosti in javnosti. Slednje pojmovanje participacije se v zadnjih dveh desetletjih še posebej poudarja, politika EU pa ga promovira, ker je vključitev participacije kot elementa neposredne demokracije v sistem

---

<sup>15</sup> Na področju participacije v postopkih odločanja, so bili otroci »lahko zaslišani le v civilnopравnih postopkih, ne pa tudi v vseh drugih pravnih postopkih in procesih odločanja«; pravica otrok »do ustreznega zastopanja na sodišču« ni bila urejena; na področju šolstva ni bilo zakonsko urejeno delovanje participatornih struktur (npr. šolskih svetov); na področju prostočasnega udejstvovanja otrok ni bila »uveljavljena praksa vključevanja otrok ... v procese prostorskega planiranja, s čimer bi lahko ... vplivali na odločitve, ki zadevajo preživljanje njihovega prostega časa; prostovoljstvo je bilo zakonsko neurejeno; na področju politične participacije otrok niso bili zagotovljeni pogoji, »ki bi omogočali nekonvencionalno participacijo otrok«; in tudi na področju spodbujanja in promoviranja participacije otrok je bilo »premalo odmevnih akcij, programov in publikacij na to temo, ki bi informirale otroke in mladostnike o možnostih za aktivno udejstvovanje v družbi« (Narat, Rakar, Kovač, 2010: 73–80). Težave in ovire za uresničevanje otrokove pravice do participacije v šolah, v družbenem udejstvovanju, prostovoljnem delu in političnih dejavnostih so ugotavljale tudi druge raziskave, denimo: Gril, Klemenčič, Autor, 2009; na področju šolstva pa tudi mednarodna raziskava o državljanški vzgoji: Šimenc, Sardoč, Mlekuž, 2010.

<sup>16</sup> Tako so na primer po mnenju sodelujočih na že omenjeni letošnji konferenci o participaciji otrok »postopki, ko se odloča o otrocih ali njihovih pravicah, predolgi, zaradi česar je bila Slovenija že večkrat prepoznana kot kršiteljica človekovih pravic«; »srednješolske dijaške skupnosti so slabo obiskane«; osnovnošolci in srednješolci »ne sodelujejo dovolj pri oblikovanju programa dela šole, vzgojnega načrta in pravilnikov«; »v nekaterih srednjih šolah zavirajo delo dijaške skupnosti in ne dovolijo udeležbe njihovih predstavnikov na različnih sestankih in dogodkih zunaj šole«; »v srednješolskem izobraževanju ni izobraževalnih vsebin, pri katerih bi osnovnošolsko znanje nadgradili in pridobili dodatna znanja za demokratično državljanstvo«, otroci bi morali imeti več informacij »o delovanju pravosodnega sistema in vseh državnih institucij, ki odločajo o koristih otroka, v vseh postopkih pred državnimi organi, centri za socialno delo in sodišči« itd. (Dolčič, 2014: 3–9).

predstavniške demokracije (Lelelux, 1997: 21),<sup>17</sup> videna kot pomemben prispevek k razreševanju že dalj časa trajajoče krize predstavniške demokracije.<sup>18</sup>

V nadaljevanju bom poskušal nekoliko podrobneje osvetliti in analizirati še nekaj problemov, povezanih s pravico otroka do svobode vere v Sloveniji.<sup>19</sup> Razloga za omejitve nadaljnje obravnave na problematiko, ki zadeva zgolj eno od pravic, ki jih otrokom jamči Konvencija, sta predvsem naslednja: (1) problemov povezanih z vsemi participativnimi pravicami, je preveč, da bi jih bilo mogoče kolikor toliko analitično predstaviti v enem samem članku; (2) otrokova pravica do svobode vere je med vsemi participativnimi pravicami tista, ki si zasluži posebno pozornost, saj se mnogim zdi najbolj sporna.<sup>20</sup> Kot taka je sprožala in še vedno sproža številne razprave in polemike. To pa ne velja za drugi dve pravici – ali za dela iste pravice – za pravico do svobode misli in vesti. Zato ju v nadaljevanju ne bom eksplicite obravnaval.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Več o pojmovanju participacije in njenega razmerja do konceptov sodelovanja in individualne avtonomije, kakšnega je razvila Claudine Leleux v kontekstu premišljanja državljanske vzgoje, in na drugi strani o teoretskih problemih s tem v zvezi glej Šimenc, 2009: 15–19.

<sup>18</sup> Tako pojmovana participacija otrok pa predpostavlja, da imajo otroci razvito zmožnost ali kompetenco za participacijo. »Leleux vidi dva vidika vzgoje za to specifično kompetenco, ki pomaga pri participaciji: argumentacijo in sposobnost sprejemanja konkretnih odločitev. Po tej opredelitvi ima bistveno vlogo sodelovanje v argumentirani diskusiji ... Učenje participativne kompetence je ponazorjeno s primerom belgijskega »Conseil de cooperation«, nekakšnega sveta šole, ki vključuje tudi učence in jim omogoča participacijo pri načrtovanju življenja šole in sprejemanju konkretnih odločitev. Iz opisa je razvidno, da delo v njem obsega predvsem diskusijo in sprejemanje skupnih odločitev. Z vidika učencev zajema participacija učenje o pravicah in dolžnostih predstavnika in navajanje na procedure (volitve, dnevni red, interveniranje v debato ...)«. Ob tem Leleux »opozarja, da morajo organi, v katerih učenci sodelujejo, imeti realno moč odločanja, vendar je očitno, da gre za omejeno obliko soodločanja učencev, kakršno je pač mogoče na ravni šole. Res pa je, da se pri debati, ki predhodi odločanju, pokažejo interesi, tako da debata pomeni tudi stik z realno strukturo sveta. Odločitve imajo dejanske posledice, ki imajo nediskurzivni status, tako da debata ni samo debata. Drug primer participacije, ki ga omenja, so solidarnostne in humanitarne akcije« (Šimenc, 2009: 19).

<sup>19</sup> V tem članku uporabljam izraze »svoboda vere«, »verska svoboda«, »svoboda religije« in »svoboda veroizpovedi« kot sinonime, saj pomenski odtenki med njimi za namen te razprave niso pomembni.

<sup>20</sup> Številne islamske države so prav zaradi te pravice – ki je zanje nesprejemljiva, ker je svobodna izbira vere v nasprotju z islamskim pravom in vrednotami – sprejele Konvencijo bodisi s pridržkom bodisi z dodatno izjavo, da bodo to pravico razlagale in uveljavljale tako, da ne bo v nasprotju z islamskimi zakoni.

<sup>21</sup> Bosta pa implicitno prisotni vsaj v obravnavi 41. člena Ustave RS (svoboda vesti), saj iz komentarja k temu členu sledi, da je svobodo vesti mogoče (ali treba) razumeti kot »sodobno različico svobode vere, svobodo vere (ko je mišljena kot »svoboda oblikovati in imeti vero), pa kot »specialno obliko svobode misli« (Orehek Ivanc, 2002: 445–446).

## PRAVICA DO SVOBODE VERE: RAZLIKA MED KONVENCIJO IN USTAVO TER ZAKONOM O VERSKI SVOBODI

Otrokom je v Konvenciji priznana pravica do svobode vere v prvem odstavku 14. člena. To pravico jim zagotavljata tudi Ustava v 41. členu in Zakon o verski svobodi v 2. členu. Kar zadeva zagotavljanje pravice do svobode vere med navedenimi dokumenti torej ni razlike. Prav tako jim je skupno, da uresničevanje te pravice po eni strani postavlja v odvisnost od otrokove starosti in zrelosti oziroma njegovih razvojnih zmožnosti, po drugi strani pa jo neposredno povezujejo s pravico staršev do vzgoje svojih otrok. Bistvena razlika med Konvencijo, na eni strani, in Ustavo ter Zakonom o verski svobodi, na drugi, pa je po mojem mnenju v tem, da Ustava in Zakon dajeta »prednost pravici staršev, da odločajo o verski vzgoji svojih otrok«,<sup>22</sup> medtem ko je v Konvenciji poudarek na otrokovi pravici do svobode vere.<sup>23</sup> To je lepo vidno že iz same formulacij teh pravic. V Ustavi je v 41. členu zapisano: »Starši imajo pravico, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo. Usmerjanje otrok glede verske in moralne vzgoje mora biti v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo ter z njegovo svobodo vesti, verske in druge opredelitve ali prepričanja«. Zakon o verski svobodi pa v prvem odstavku 10. člena prav tako določa, da imajo starši »pravico, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojim verskim prepričanjem. Pri tem morajo spoštovati njihovo telesno in duševno nedotakljivost«. Drugače kot v Ustavi in tem Zakonu pa je odnos med otrokovo pravico do svobode vere in pravicami staršev opredeljen v Konvenciji. V drugem odstavku 14. člena Konvencije je namreč navedena pravica in dolžnost staršev, da otroka pri uveljavljanju njegove pravice do svobode vere »usmerjajo na način, prilagojen njegovim razvojnim zmožnostim«. Tu ni nobenega govora o pravicah staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojimi verskimi prepričanji, kot je to v Ustavi, v Zakonu o ver-

---

<sup>22</sup> V povzetku poročila Ustavnega sodišča RS, pripravljenega za konferenco evropskih ustavnih sodišč, ki je potekala leta 1999 v Varšavi, je namreč izrecno in nedvoumno zapisano: »Ustava daje prednost pravici staršev, da odločajo o verski vzgoji svojih otrok, čeprav ustavno besedilo omenja tudi otrokovo svobodo verske opredelitve« (Šturm, 2000: 321). Citirana razlaga se seveda nanaša le na Ustavo, a lahko vseeno utemeljeno predpostavljamo, da tudi Zakon o verski svobodi daje prednost tej pravici staršev, saj bi drugače verjetno bil v neskladju z Ustavo. Da daje prednost pravici staršev, se vidi tudi po tem, da je njihova pravica v zakonu zajamčena, medtem ko je otrokom pravica do verske svobode priznana šele, ko dopolnijo 15 let.

<sup>23</sup> Če ne bi bil, ali če navedenega člena Konvencije o otrokovih pravicah ne bi bilo mogoče razumeti in razlagati tako, da daje prednost otrokovi pravici do svobode vere, potem verjetno Sveti sedež ne bi imel pravega razloga za sprejetje Konvencije s pridržkom, ki se glasi: »[Sveti sedež] interpretira člene Konvencije na način, ki ščiti primarne in neodtujljive pravice staršev, zlasti v kolikor se te nanašajo na vzgojo in izobraževanje (čl. 13, 28), vero (čl. 14), združevanje (čl. 15) in zasebnost (čl. 16)«.

ski svobodi in tudi v več mednarodnih dokumentih o človekovih pravicah.<sup>24</sup> Poudarek je drugje: na otrokovi pravici do svobode vere, iz katere izhaja ne samo pravica staršev, ki jo ravno zato, ker je pravica, lahko izvršujejo ali ne, temveč celo dolžnost, da otroku pomagajo pri uveljavljanju njegove pravice do svobode vere tako, da ga pri tem usmerjajo na način, ki je prilagojen njegovim razvojnim možnostim.<sup>25</sup> To pa pomeni, da je s tem zanikana prednost pravice staršev do vzgoje svojih otrok v skladu z lastnimi verskimi ali filozofskimi prepričanji – ki jim jo jamčijo Ustava, Zakon o verski svobodi in mednarodni dokumenti o človekovih pravicah – prav v imenu otrokove pravice do svobode vere. Takšna omejitve svobode staršev je povsem v skladu s pojmovanjem svobode pri Johnu Stuartu Millu, ko pravi: »Človek mora biti svoboden v svojem početju, dokler to zade-

<sup>24</sup> V Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1976: čl. 13) je na primer zapisano, da imajo »starši pravico, da zagotovijo svojim otrokom versko in moralno vzgojo v skladu z njihovim lastnim prepričanjem«. Podobno lahko beremo v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah (1976: čl. 18), kjer je rečeno, da se »države članice tega Pakta zavezujejo spoštovati pravico staršev ..., da svojim otrokom zagotovijo tisto versko in moralno vzgojo, ki je v skladu z njihovim lastnim prepričanjem«. Tudi Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju (1960: čl. 5) vsebuje člen, ki pravi, da »je bistvenega pomena spoštovati svobodno voljo staršev, ..., da sami poskrbijo za versko in moralno vzgojo otrok skladno s svojim lastnim prepričanjem«. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin takega člena sicer ne vsebuje, ga pa zato vsebuje Prvi protokol k tej konvenciji (1994: čl. 2), kjer je poudarjeno, da mora država »pri izvrševanju katerekoli funkcije, ki jo prevzame v odnosu do vzgoje in poučevanja, spoštovati pravico staršev, da zagotovijo takšno vzgojo in poučevanje, ki je v skladu z njihovimi religioznimi in filozofskimi prepričanji«. Na prvi pogled je videti, da je povsem drugače v primeru Deklaracije o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanja (1981: čl. 5), saj je tam zapisano, da ima »vsak otrok pravico do dostopa do vzgoje, ki zadeva vero ali prepričanje, v skladu z željami njegovih staršev oziroma zakonitih skrbnikov«. Toda tudi tu je, navkljub govoru o pravici otrok, s tem v resnici mišljena pravica staršev in ne otrok. Če bi bila to res pravica otroka, potem bi to morala biti »pravica do dostopa do vzgoje, ki zadeva vero ali prepričanje, v skladu z njegovimi željami in ne z »željami njegovih staršev ali zakonitih skrbnikov«. Da gre tudi v tej deklaraciji za pravico staršev je razvidno tudi iz formulacije drugega dela istega člena, kjer je nedvoumno zapisano, da imajo starši »pravico urediti življenje v družini v skladu s svojo vero ali prepričanjem, upošteva je moralno vzgojo, v kateri naj bi bil otrok po njihovem mnenju vzgojen«. Vse te med sabo podobne opredelitve obravnavane pravice staršev imajo svoj izvor v Splošni deklaraciji človekovih pravic, kjer pa gre za bolj splošno formulacijo, ki se glasi: »starši imajo prednostno pravico pri izbiri vrste vzgoje in izobraževanja svojih otrok« (1948: čl. 26).

<sup>25</sup> Dolžnost staršev, da zagotovijo ustrezno usmerjanje in svetovanje otroku pri uveljavljanju njegovih s Konvencijo priznanih pravic na način, prilagojen otrokovim razvojnim možnostim, je zapisana tudi v 5. členu Konvencije, četudi je ta člen bil vključen v Konvencijo tudi zato, da bi s poudarjanjem spoštovanja pravic, dolžnosti in odgovornosti staršev zmanjšali strah tistih, ki so videli v priznavanju otrokove pravice do svobode vere in drugih participativnih pravic pomanjkanje spoštovanja staršev in njihovih pravic, spodkopavanje njihove avtoritete in posledično nevarnost destabilizacije družine in družbe (Stern, 2006: 177).

va le njega samega, ne pa tudi tedaj, kadar kaj počne za koga drugega z izgovorom, da so zadeve te osebe tudi njegove lastne zadeve« (Mill, 2003: 241). Ker pa otrok do določene starosti še ni zmožen avtonomnega sprejemanja odločitev in zato tudi ne udejanjanja pravice do verske svobode, lahko domnevamo, da je v Konvenciji o otrokovih pravicah dana predvsem prednost otrokovi pravici do tako imenovane »odprte bodočnosti«,<sup>26</sup> to se pravi do tega, da se bo kot odrasel avtonomen človek lahko sam svobodno odločil, ali bo sprejel določeno vero ali ne.

Temu nasprotno pa Zakon o verski svobodi – ko gre za otroka, ki še ni dopolnil 15 let – izrecno sploh ne omeji v njem zajamčene pravice staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojim verskim prepričanjem, s pravico otroka do svobode vere.<sup>27</sup> Pravica staršev je v prvem odstavku 10. člena eksplicitno omejena le z njihovo dolžnostjo spoštovanja otrokove telesne in duševne nedotakljivosti. Vendar sintagma »duševna nedotakljivost« verjetno ne vključuje verske svobode, saj bi v nasprotnem primeru vzgojo v skladu z verskim prepričanjem staršev lahko razumeli kot nedopusten poseg v duševno nedotakljivost otroka.

Poleg tega se zastavlja tudi vprašanje, ali je omejitev pravice staršev do vzgoje svojih otrok v skladu z lastnim verskim prepričanjem, ki je v Zakonu določena s tem, ko jim je hkrati naložena dolžnost, da pri izvrševanju svoje pravice spoštujejo tudi otrokovo telesno in duševno nedotakljivost, zadostno jamstvo za otrokovo svobodo vere in njegovo telesno in duševno nedotakljivost. Na to vprašanje sta se v nedavni burni polemiki glede obrezovanja dečkov iz verskih razlogov izoblikovala dva povsem nasprotujoča si odgovora. Varuh človekovih pravic zago-

---

<sup>26</sup> Pravice do odprte bodočnosti, kakor jih je prvi opredelil Joel Feinberg (1908: 125–126), so pravzaprav svoboščine, ki so priznane otrokom, vendar jih le-ti kot neavtonomna bitja še niso zmožni udejanjiti, in morajo ravno zato »biti *shranjene* za otroka, dokler ne odraste«. So pa te pravice »vendarle lahko kršene 'vnaprej'«, to se pravi, »še preden otrok sploh pride v položaj, da bi jih lahko uveljavljal. Kršitve zagotavljajo že *sedaj*, da bodo otroku, ko bo postal avtonomen odrasli človek, določene ključne izbire že zaprte. Njegova pravica, ko je še otrok, je ohranjanje teh bodočih izbir odprtih, dokler ne postane polno oblikovan samo-delujoč odrasli, sposoben, da se med njimi odloča« (Feinberg, 1980: 125–126). Na Feinbergov koncept otrokovih pravic do odprte prihodnosti je pri nas opozoril že Z. Pavlovič v svoji knjigi (1993: 175–177), v mednarodnem prostoru pa je ta koncept že kmalu po objavi dobil pomembno mesto v filozofskih razpravah o človekovih in otrokovih pravicah, v filozofiji vzgoje in etiki, v zadnjem času pa tudi v bioetiki in polemikah o (ne)dopustnosti obrezovanja dečkov iz verskih razlogov.

<sup>27</sup> Otrok pridobi pravico, da »sam sprejema odločitve, povezane z versko svobodo« (2. odstavek 10. člena), ko dopolni 15. let. Iz tako formulirane določbe ni povsem jasno, ali do takrat lahko sprejemajo takšne odločitve zgolj njegovi starši. Starši sicer – če tako želijo – nedvomno lahko sprejemajo odločitve v soglasju z otroki, vendar jim zakon – v nasprotju s Konvencijo – ne nalaga nobene obveznosti, da morajo pred sprejetjem odločitve upoštevati tudi otrokovo mnenje. Iz tega sledi, da starši lahko sprejmejo odločitev, ki zadeva otrokovo pravico do verske svobode, sami, in da je takšna odločitev v skladu z zakonom tudi, če je v nasprotju s hotenjem otroka.

varja stališče, da pravica staršev do izražanja svojega verskega prepričanja »ne more upravičevati posega v pravico do telesne integritete drugega«, in zato poučarja, da je obrezovanje iz nemedicinskih razlogov dopustno »le z otrokovim soglasjem, ob pogojih, ki jih določa zakon o pacientovih pravicah, torej praviloma po 15. letu otrokove starosti« (Odziv, 2012). Popolnoma drugačno je mnenje predstavnikov katoliške cerkve in islamske ter judovske skupnosti v Sloveniji, ki ostro zavračajo Varuhovo stališče, da je obrezovanje otrok iz verskih razlogov kršitev otrokovih pravic, z argumentom, da je Varuhovo stališče v nasprotju z Ustavo in z Zakonom o verski svobodi, ki zagotavljata versko svobodo in staršem dajeta pravico do verske vzgoje svojih otrok (Turnšek, 2012; Islamska, 2012; Izjava, 2012). Podobne in celo iste argumente za in proti ritualnemu obrezovanju dečkov lahko najdemo tudi v polemikah, ki potekajo v nekaterih drugih državah.

Po prvih odzivih nekaterih v slovenski katoliški cerkvi na javne pozive in nedavno peticijo za prepoved krsta dojenčkov, ki jo je pripravila Koalicija za ločitev države in Cerkve, lahko pričakujemo, da tudi tokrat ne bo drugače. Doslej uporabljeni argumenti v prid ali proti krstu otrok so namreč v bistvu enaki. Pobudniki peticije so prepričani, da starši, ki dajo otroke krstiti, kršijo njihovo z ustavo zajamčeno pravico do verske svobode. Po njihovem mnenju bi starši morali odločitev prepusti otrokom. Otroci naj bi se o krstu – in s tem tudi o svoji verski pripadnosti – odločili sami, in to takrat, ko so dovolj stari in zreli, da razumejo, kaj pomeni krst oziroma vstop v neko versko skupnost. Temu nasprotno pa v katoliški cerkvi vidijo krst kot nekaj, o čemer se lahko starši odločijo sami. Sami se lahko odločijo zato, ker jim Ustava daje pravico, da otrokom zagotavljajo versko vzgojo v skladu s svojim prepričanjem.

Že iz teh zgolj nakazanih primerov se vidi, da je v vseh jedro spora dejstvo, da eni dajejo prednost pravici otroka do svobode vere, drugi pa pravici staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojimi verskimi prepričanji.<sup>28</sup> Zdi se, kot sem že omenil, da dajeta Ustava in Zakon o verski svobodi prednost pravici staršev, Konvencija o otrokovih pravicah pa pravici otroka.

Nista pa Ustava in Zakon zaradi tega nobena posebnost. Prej nasprotno. V nekem smislu sta idejna dediča že prej omenjenih mednarodnih dokumentov o človekovih pravicah, v katerih pa je bila pravica staršev do vzgoje otrok v skladu s svojimi religioznimi ali filozofskimi prepričanji razglašena predvsem kot pravica, ki jo imajo v odnosu do države. Državi je bilo s tem prepovedano, da njihove otroke v šoli indoktrinira, da jim vsiljuje določen svetovni nazor, ali pa, da jih sili k takemu verskemu pouku,

---

<sup>28</sup> Ta razlika ustreza tudi dvema različnima pogledoma na vzgojo: eni se zavzemajo za takšno vzgojo, ki zagotavlja prenašanje neke verske tradicije, razvijanje občutka pripadnosti določeni verski skupnosti in zavezanosti temu posebnemu načinu življenja; drugi pa za vzgojo, katere glavni cilj je avtonomen posameznik, ki s tradicijo podedovan način življenja lahko racionalno ovrednoti in v skladu s tem, če želi, tudi spremeni.



ki bi bil nezdržljiv z njihovim verskim prepričanjem. Ob tem pa se je že pred sprejetjem Konvencije o otrokovih pravicah zastavljalo vprašanje, ki je po njenem sprejetju še toliko bolj upravičeno, namreč vprašanje, ali ni država, ki se je sama odrekla vsiljevanju določene vere ali svetovnega nazora, dolžna zavarovati otroka tudi pred morebitno indoktrinacijo po želji staršev in mu s tem omogočiti, da se kasneje (ko bo sposoben ravnati po lasti presoji) sam svobodno odloči glede svoje vere ali ne-vere.<sup>29</sup> Običajen ugovor na takšne pomisleke je, da se lahko tudi tisti, ki je bil kot otrok versko vzgajan, kasneje svobodno odloči, ali bo ohranil določeno vero ali ne.<sup>30</sup> Številni primeri spreobrnitve k drugi veri ali ateizmu potrjujejo ene in druge, vendar iz tega ne sledi, da je način predhodne vzgoje irelevanten tudi za prepričanje vseh ostalih. Zanje – ali vsaj za večino njih – bržkone lahko predpostavljamo, da zavestno in hote sprejemajo versko ali ne-versko prepričanje, ki so jim ga privzgojili njihovi starši, ko so jih vzgajali v skladu z lastnimi verskimi ali filozofskimi prepričanji. Otrokovo prepričanje je v teh primerih torej v veliki meri posledica vzgojnega procesa, v katerem so starši upoštevali svoje želje in uresničevali svojo pravico, vendar to še ne pomeni, pravijo nekateri, da je bila s tem kršena otrokova pravica do svobode vere. Zanje je dokaz, da ni bila kršena, v tem, da je rezultat tega procesa sprejemljiv tudi za njihove otroke, saj ga zavestno sprejemajo za svojega. Ker ga sprejemajo, potrjujejo za nazaj pravilnost predhodne odločitve staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu z lastnim prepričanjem, obenem pa spodkopavajo vsak dvom o morebitni prisilni indoktrinaciji otrok s strani staršev. Tu imamo opraviti s tako imenovanim »samoopravičljivim paternalizmom« (Archard, 1993: 54). Po nekaterih teorijah je namreč paternalizem dopusten le, če so tisti, ki so pooblaščen ali se od njih zahteva, da delajo v korist drugega (nezmožnega delati v lastno korist), sposobni dokazati, da bo posameznik, v korist katerega delajo, z razvojem ali povrnitvijo racionalnih sposobnosti sprejel njihove odločitve in soglašal, da so zanj storili najboljše, kar so mogli (Rawls, 1972: 249). Pogosto se namreč dogaja, da na primer otrok med vzgojnim procesom ne soglaša z načinom, kako ga starši vzgajajo, da se ne strinja z odločitvami, ki jih sprejemajo v njegovo korist (ker jih sprejemajo na podlagi njihove in ne njegove presoje, kaj je zanj najbolje itd.), pozneje pa se kot odrasel z njimi strinja in prav to njegovo poznejše strinjanje retrospektivno legitimira vzgojo, kakršno je bil deležen (Archard, 1993: 54).

Toda iz Rawlsove teorije pravičnosti je mogoče sklepati, da starši po končanem vzgojnem procesu ne morejo zgolj na podlagi tega, da so otroci na koncu prepričani o pravilnosti njihove odločitve, trditi, da so v vzgojnem procesu pra-

---

<sup>29</sup> To problematiko sem nekoliko podrobneje obravnaval v prispevku z naslovom Does the 'Convention on the right of the child' limit the parental right to educate their children in conformity with their own religious beliefs?. V: *Philosophy of Education Society of Great Britain*. Oxford: [Blackwell], 2001, str. 203–209). Prim. Strike, 1990: 245.

<sup>30</sup> Tu v glavnem ponovno navajam argumentacijo, ki je že bila razvita v knjigi *Laična šola*.

vično obravnavali svoje otroke (prim. Worsfold, 1974: 155). Zamislite si, pravi Rawls, »dve osebi, ki imata svoj razum in voljo v popolni oblasti in izpovedujeta različna verska ali filozofska prepričanja; predpostavimo, da obstaja nek psihološki proces, ki bo vsakega od njiju spreobrnil k nazoru drugega kljub temu, da ji- ma je proces vsiljen proti njuni volji. Predpostavimo, da bosta oba v določenem času prišla do tega, da bosta zavestno sprejela svoja nova prepričanja. Še vedno nam ni dopuščeno, da bi ju podvrgli takšni obravnavi (Rawls, 1972: 249–250).«

Za opravičenje uporabe postopkov, ki imajo za posledico spreobrnjenje druge osebe navkljub njenemu začetnemu nasprotovanju, namreč nikakor ne zadostuje, da se ta oseba po določenem času sprijazni s svojim stanjem, pa čeprav to stanje oziroma nov svetovni nazor ali prepričanje, ki ji je bilo vsiljeno, ni podvrženo njeni racionalni kritiki (Rawls, 1972: 249).<sup>31</sup>

Rawlsov primer, ki najbrž meri na postopek tako imenovanega pranja možgan, to je prisilnega spreobračanja ljudi k novemu nazoru z uporabo določenih psiholoških tehnik, je po Worsfoldu mogoče razširiti tudi na vzgojo. Tudi pri vzgoji ne zadošča retroaktivna legitimacija vzgojnega procesa, prav tako pa tudi ne zadošča, če se starši v vzgojnem procesu vedno odločajo in delajo le v otrokovo korist. Kajti kadarkoli starši delajo v največjo korist otroka, sicer ravnajo tako, kot bi si želeli, da bi drugi ravnali z njimi, če bi bili sami na otrokovem mestu. Toda tu še vedno ni mesta za upoštevanje otrokovega mnenja, ki bi lahko korigiralo njihovo odločitev takrat, ko otrok misli, da odločitev ni v njegovo korist. Prav otrokovo stališče pa bi moralo biti upoštevano v trenutku, ko sprejmejo kakršnokoli odločitev, ki zadeva njegovo korist, in ne šele pozneje (prim. Worsfold, 1974: 155). In ravno to zahteva od staršev in tistih, ki odločajo namesto otroka, tudi uvodoma obravnavani 12. člen Konvencije o otrokovih pravicah, ki daje otroku pravico glasu; pravico, da je njegovo mnenje slišano in upoštevano vselej, ko drugi odločajo namesto njega.

Toda, tudi če bi starši upoštevali glas otroka, bi se vendar na koncu morali sami odločiti. In tudi če ne bi želeli nanj vplivati tako, da se kot odrasel ne bi mogel sam odločiti, se svojemu vplivu (ne-intencionalnim vzgojnim učinkom) ne bi mogli izogniti. A tudi če bi se lahko, bi to pomenilo, da se odpovedujejo svoji pravi- ci vzgajati otroke v skladu s svojimi verskimi ali ne-verskimi prepričanji.

S tem zaključujem prikaz le nekaj grobo nakazanih problemov povezanih s pravico otroka do svobode vere, od katerih bi si vsak zaslužil veliko bolj poglobljeno razpravo, kot je bilo to mogoče storiti v tem kratkem prispevku.

<sup>31</sup> Pravi učinek indoktrinacije je namreč ravno v tem, da se ga njene žrtve ne zavedajo (Reboul, 1977: 190). Tudi Archard poudarja, da je samoopravičljivi paternalizem »paternalizem, ki spreminja druge tako, da ga sami potrjujejo,« ali drugače rečeno, sam sebi prinaša poznejše soglasje, ki ga retroaktivno upravičuje. Pri vzgoji je to očitno, saj lahko vzgojni proces proizvede odraslega, ki bo odobral vzgojo, kakršno je bil deležen (Archard, 1993: 54).

## Literatura

- ARCHARD, David. *Children : rights and childhood*. London; New York: Routledge, 1993
- ARCHARD, David. *Children : rights and childhood*. 2. izd. London; New York: Routledge, 2004
- BUCHANAN, Allen E., BROCK, Dan W. *Deciding for others : the ethics of surrogate decision making*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Child Participation Assessment Tool*. [Strasbourg]: Council of Europe, [s. a.]. [http://www.coe.int/t/dg3/children/participation/Child\\_participation\\_AssessmentTool\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/participation/Child_participation_AssessmentTool_en.pdf).
- Committee on the rights of the child. *General comment no. 12 : the right of the child to be heard*. 2009.
- DOLČIČ, Tone ... [et al.]. *Zapis ugotovitev ter priporočil in sklepov konference o participaciji otrok in mladostnikov : [13. november 2014, v veliki dvorani Državnega zbora Republike Slovenije]*. [S. l.: s. n.], 2014. [www.varuh-rs.si/](http://www.varuh-rs.si/)
- FEINBERG, Joel. The child's right to an open future. V: AIKEN, William, LaFOLLETTE, Hugh (ur.). *Whose child? Children's rights, parental authority, and state power*. Totowa, N. J.: Rowman and Littlefield, cop. 1980.
- ISLAMSKA skupnost v Republiki Sloveniji. Izjava za javnost : reagiranje Islamske skupnosti v RS ob objavi stališča Urada varuha človekovih pravic, da je obrezovanje fantkov iz ne-medicinskih razlogov kršitev otrokovih pravic, št. NP-M-44-2012. 6. 2. 2012. [http://www.islamska-skupnost.si/wp-content/uploads/sporocilo\\_za\\_javnost\\_sporocilo\\_za\\_javnost\\_6\\_2\\_2012\\_cirkumcizija.pdf](http://www.islamska-skupnost.si/wp-content/uploads/sporocilo_za_javnost_sporocilo_za_javnost_6_2_2012_cirkumcizija.pdf)
- Izjava Judovske skupnosti Slovenije. *Časnik*. 8. 2. 2012. <http://www.casnik.si/index.php/2012/02/08/izjava-judovske-skupnosti-slovenije/>
- Konvencija o otrokovih pravicah. Uradni list SFRJ-MP, št. 15/90*. 1989.
- LELELUX, Claudine. *Repenser l'éducation civique : autonomie, coopération, participation*. Paris: Cerf, 1997.
- MILL, John Stuart. *Utilitarizem in O svobodi*, Ljubljana: Krtina, 2003.
- NARAT, Tamara, RAKAR, Tatjana, KOVAČ, Nadja. *Participacija otrok v postopkih odločanja : končno poročilo*. Ljubljana: Inštitut RS za socialno varstvo, 2010.
- Odziv na kritike Varuhovega stališča glede obrezovanja otrok. 14. 2. 2012. <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/odziv-na-kritike-varuhovega-staliscagled-obrezovanja-otrok/?cHash=29d1134c9b>
- OREHEK IVANC, M. Komentar k 41. členu. V: ŠTURM, Lovro (ur.). *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002.
- PAJER, F. (ur.). *L'insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa*. Torino: Elle Di Ci, Leumann, 1991.
- PAVLOVIČ, Zoran. *Psihološke pravice otroka*. Radovljica: Didakta, 1993.
- RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.
- REBOUL, Olivier. *L'endoctrinement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.
- Recommendation CM/Rec(2012)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18*. [Strasbourg]: Council of Europe, Committee of Ministers, 2012. [http://www.coe.int/t/dg3/children/participation/Newdefault\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/children/participation/Newdefault_en.asp).
- RENAUT, Alain. *La libération des enfants*. Paris: Hachette, 2003.
- Resolution 2006/C 297/02 of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on implementing the common objectives for participation by and information for young people in view of promoting their active European citizenship*. 2006/C 297/02. [Brussels: Council of Europe], 2006.

- SHIER, Harry. Pathways to participation : openings, opportunities and obligations. *Children & society*, ISSN 0951-0605, 2001, letn. 15. št. 2, str. 107–117.
- SMOLIN, David M. Overcoming religious objections to the Convention on the rights of the child. *Emory international law review*, ISSN 1052-2840, 2006, letn. 20, št. 1, str. 81–110.
- STERN, Rebecca. *The child's right to participation : reality or rhetoric?*. Uppsala: Uppsala University, 2006.
- STRIKE, Kenneth A. Parents, the state and the right to educate. *Educational theory*, 1990, letn. 40, št. 2, str. 237–248.
- ŠELIH, Alenka. Konvencija o otrokovih pravicah – magna carta otrokovih pravic in njihovo izvajanje v Sloveniji. V: Irena JAGER AGIUS (ur.). *Otrokove pravice v Sloveniji : od normativnih standardov do učinkovitega varstva zbornik ob 25. letnici Konvencije o otrokovih pravicah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV : Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 2014, str. 3–28.
- ŠIMENC, Marjan. Državljska vzgoja, filozofija za otroke in vprašanje participacije. *Sodobna pedagogika*, 2009, letn. 60, št. 5, str. 10–24, 10–26.
- ŠTURM, Lovro. Svoboda religije in prepričanja ter razmerja med državo in verskimi skupnostmi v Sloveniji. V: ŠTURM, Lovro (ur.). *Cerkev in država : pravna ureditev razmerja med državo in cerkvijo*. Ljubljana: Nova revija, 2000, str. 313–360.
- TURNŠEK, Marjan. Versko svobodo je potrebno varovati tudi v primeru Judovske in Islamske skupnosti v Republiki Sloveniji. 13. 2. 2012. <http://katoliska-cerkev.si/versko-svobodo-je-potrebno-varovati-tudi-v-primeru-judovske-in-islamske-skupnosti-v-republiki-sloveniji>
- WORSFOLD, Victor L. A philosophical justification for children's rights. *Harvard educational review*, ISSN 1943-5045, 1974, letn. 44, št. 1, str. 142–157.

## Povzetek

Bistvena novost, ki jo prinaša Konvencija o otrokovih pravicah, je, da priznava otrokom tudi svoboščine, to se pravi posebno vrsto pravic do svobode govora, vere, združevanja itd., ki jih nekateri razlagalci Konvencije imenujejo »participativne pravice«. Toda čeprav so prej omenjene svoboščine priznane vsem otrokom, jih lahko udejanjijo le nekateri. Svoboščine so namreč pravice do izbire, ki predpostavljajo avtonomijo subjekta teh pravic. Zato jih lahko udejanji le nekdo, ki je zmožen racionalnih presoj, izbir in odločitev. Problem pa je, da Konvencija ne določa, kdaj natančno je otrok zmožen svobodnega sprejetja umnih odločitev glede uveljavitve ali ne-uveljavitve svoboščin, ki jim jih priznava. Poleg tega so v tem članku predmet kritične obravnave še nekateri drugi problemi, ki so povezani predvsem z uresničevanjem teh pravic – in še posebej pravice otroka do svobode vere – v Sloveniji.

## **Zdravstvene pravice otrok in njihovo uresničevanje**

### **1. UVOD**

Uresničevanje 24. člena Konvencije o otrokovih pravicah, v katerem je zapisano, da države podpisnice te konvencije priznavajo otrokom pravico do najvišje ravni zdravstvenih standardov, je temeljnega pomena za izboljšanje položaja otrok v Sloveniji. V naši državi si prizadevamo, da ne bi bilo otrok, ki bi bili prikrajšani za pravico do zdravstvenega varstva, do zadostne in zdrave hrane in vode ter urejenih higienskih razmer. Z zagotavljanjem teh pravic se otrokom omogoča dostojno življenje v pogojih, ki zagotavljajo njihovo dostojanstvo in enakopravnost v družbi. Otroci, ki so obvarovani pred boleznimi, lahko zrastejo v zdrave odrasle in prispevajo k razvoju zdrave in uspešne družbe.

### **2. ZDRAVSTVENE PRAVICE OTROK V SLOVENIJI TER NJIHOVA ZAKONSKA UREJENOST**

Zdravstvene pravice otrok v Sloveniji urejajo številni zakoni in predpisi. Med najpomembnejše sodijo Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o pacientovih pravicah, Pravilnik za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni, Zakon o nalezljivih boleznih, Pravilnik o cepljenju in zaščiti z zdravili in varstvu pred vnosom in razširjanjem nalezljivih boleznih, Pravilnik imunoprofilakse in kemoprofilakse in Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja. Najpomembnejši zakon, v katerem so navedene pravice in dolžnosti otrok in mladostnikov ter njihovih staršev, je Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki med drugim določa izvajalce zdravstvenega varstva, aktivnosti, ukrepe in storitve za promocijo zdravja, preprečevanje bolezni, zgodnje odkrivanje bolezni, pravočasno zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih. Zdravstvene pravice otrok v Sloveniji so:

- pravice iz preventivnega programa zdravstvenega varstva,
- pravica do izbire osebnega zdravnika,
- pravica do cepljenja proti nalezljivim boleznim,
- pravica do sobivanja staršev v bolnišnici z bolnim otrokom,
- pravica do zdraviliškega zdravljenja,
- pravica do zdravil, ki so napisana na recept,

- pravica do medicinsko tehničnih pripomočkov,
- pravice za otroke, ki potrebujejo posebno varstvo in nego,
- pravica do usmerjanja otrok s posebnimi potrebami,
- pravica otrok do varnosti pred poškodbami (Bracar, Seher Zupančič, 2011: 15).

## **2.1. Pravice iz preventivnega programa zdravstvenega varstva**

Nacionalni preventivni program za otroke in mladostnike je zapisan v Pravilniku za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni in obsega:

- sistematične preglede,
- namenske preglede,
- posvete in medicinsko timsko svetovanje,
- zdravstveno vzgojno delo,
- patronažno zdravstveno varstvo,
- zobozdravstveno varstvo in
- reproduktivno zdravstveno varstvo mladostnic.

### **2.1.1. Sistematični pregledi**

Glavni namen sistematičnih pregledov je spremljanje rasti in razvoja, ugotavljanje telesnega in duševnega zdravja s ciljem zgodnjega odkrivanja bolezni in motenj, ko še niso očitne, da bi dosegli možnost zgodnjega ukrepanja, zdravljenja, rehabilitacije ter odkrivanje neugodnih socialnih dejavnikov in nezdravih življenjskih navad v družini ali okolju. Predšolski otroci so na sistematične preglede vabljeni v starosti 1., 3., 6., 9., 12. in 18. mesecev ter 3. in 5. let. Šolski otroci in mladina so prvič vabljeni na pregled 6 mesecev pred vstopom v šolo, nato pa v 1., 4., 6. in 8. razredu osnovne šole ter v 1. in 3. letniku srednje šole. Mladostniki, ki se ne šolajo in niso zaposleni, so v 18. letu starosti upravičeni do sistematičnega pregleda brez napotnice. Otroci in mladostniki z motnjami v razvoju pa imajo pravico do preventivnega pregleda vsako leto. Na Nacionalnemu inštitutu za javno zdravje so strokovnjaki v zadnjih letih pripravili več priročnikov, ki so v pomoč izvajalkam in izvajalcem vzgoje za zdravje ter starešem predšolskih otrok v okviru primarnega zdravstvenega varstva in izven nje (Pucelj, 2011), izvajalkam in izvajalcem vzgoje za zdravje šolskih otrok in mladostnikov (Pucelj, 2011) ter izvajalkam vzgoje za zdravje v času nosečnosti in po rojstvu otroka, drugim strokovnjakom, vključenim v podporo in pomoč družinam v času pričakovanja otroka ter zdravstvenim strokovnjakom v obporodni skrbi (Drglin, 2012). S strokovno literaturo so želeli zagotoviti dostopnost ustreznih informacij, znanj, spretnosti in kompetenc, ki bi ciljnim bralcem olajšala odločitve v zvezi z zdravjem in zdravim načinom življenja otrok ter celotne družine.

### **2.1.2. Namenski pregledi**

Glavni namen namenskih pregledov je opazovati določeno odstopanje v rasti in razvoju ali ponovno preveriti zdravstveno stanje z določenim namenom. Otroci so upravičeni do namenskega pregleda v 2. mesecu starosti (opravi ga medicinska sestra, izjemoma zdravnik), pred vstopom v vrtec (preverjanje precepljenosti, svetovanje v primeru kronične bolezni, ločitvenega strahu..). Po sistematičnem pregledu je lahko otrok povabljen na namenski pregled po sistematiki (razjasnjevanje nejasnosti, opazovanje). Pregled pred odhodom na zdraviliško zdravljenje ali organizirano letovanje je namenjen otrokom in mladostnikom, ki odhajajo v zdravilišče ali na organizirano letovanje (ureditev dokumentacije, navodila v primeru kronične bolezni, ugotovitev primernosti zdravstvenega stanja za rehabilitacijo). Namenski pregled pred cepljenjem se izvede vedno pred cepljenjem, če cepljenje ne sovпада z drugim preventivnim pregledom in pri zamudnikih (ugotavljanje kontraindikacij, omejitev). Namenski pregled zaradi poklicnega svetovanja se izvede v 9. razredu osnovne šole in v zadnjem letniku srednje šole otrokom in mladostnikom z zdravstvenimi težavami, kjer obstajajo zdravstveni pomisleki ob izbiri želenega poklica; ob tem se pregleda celotno dokumentacijo, včasih so potrebni dodatni pregledi, napotitve, posvetovanja, da lahko zdravnik svetuje in izda zdravniško mnenje za nadaljnje šolanje.

### **2.1.3. Posveti in medicinsko timsko svetovanje**

Namen posvetov je razreševanje specifične problematike otrok in mladostnikov z njihovim telesnim, duševnim, družbenim razvojem, težavami z zdravjem, učnimi in vedenjskimi težavami. Gre za obsežno individualno zdravstveno vzgojno svetovanje. Izvajalci so izbrani osebni zdravnik, timi zdravnika šole, izbrani zobozdravnik, izbrani ginekolog s svojimi timi in patronažne sestre. Osebni zdravnik lahko opravi posvet z otrokom, mladostnikom, starši, vzgojiteljem, učiteljem ali svetovalcem.

Namen medicinskega timskega svetovanja je s pomočjo tima strokovnjakov ob prisotnosti staršev in otroka/mladostnika pripraviti načrt dela, da bi se razrešilo problem. Najpogosteje se izvaja v okviru medicinskega poklicnega svetovanja z učencem z zdravstvenimi težavami, pa tudi v primerih težjih učnih, vedenjskih, zdravstvenih težav učenca. Posvet navadno skliče šolska svetovalna služba.

### **2.1.4. Zdravstvenovzgojno delo**

V predšolskem obdobju poteka zdravstvenovzgojno delo individualno, izvaja se v času pregledov. Skupinsko poteka v vrtcih v času zdravstveno-vzgojnih aktivnosti. Vsebine so vedno prilagojene starosti ter poslušalcem (otroci, starši, vzgojitelji).

V šolskem obdobju poteka skupinska zdravstvena vzgoja v času sistematskih pregledov na šolah. Vsebine so prilagojene starosti (prehrana, šport, droge, stres, agresivnost, spolnost, pozitivna samopodoba, prosti čas ...).

### **2.1.5. Patronažno zdravstveno varstvo**

Cilj patronažnega zdravstvenega varstva je zdrav psihofizični razvoj otroka in pravočasno odkrivanje dejavnikov, ki bi ga lahko ovirali (učenje, svetovanje). V predšolskem obdobju ima otrok pravico do šest obiskov patronažne sestre v prvem letu ter po en obisk v 2. in 3. letu. Prvi obisk se izvede 24 ur po odpustu iz porodnišnice, dva obiska pa sta namenjena mamici v poporodnem obdobju. Za otroke slepih oz. slabovidnih mater je še posebej poskrbljeno, pripadata jim dva dodatna obiska. Slepim in slabovidnim otrokom in mladostnikom z dodatnimi motnjami pripadata v šolskem obdobju dva obiska na leto v starosti od 7 do 25 let (pomoč družini). Patronažne sestre obiskujejo tudi nosečnice-mladostnice, da bi zagotovili zdravo nosečnost; svetuje se tako v domačem okolju, šoli ali na delovnem mestu. Pomembno je s stališča reševanja nastale situacije.

### **2.1.6. Zobozdravstveno varstvo**

V predšolskem obdobju ima otrok pravico do preventivnega pregleda v starosti 6.-12. meseca, ter v 2., 3., 4., 5. in 6. letu z namenom ugotavljanja nepravilnosti. Prav tako potekata praktično učenje o ustni in zobni negi po 3. letu starosti v vrtcih ter predavanja za vzgojiteljice in starše.

V šolskem obdobju potekajo preventivni pregledi v vsakem razredu osnovne šole in v 1. in 3. letniku srednje šole. Šolarje se na pregledih pouči o ustni/zobni negi, izvaja pa se tudi kontrola čistosti zob. Zdravstveno vzgojne vsebine so namenjene otrokom, mladostnikom, staršem in učiteljem.

### **2.1.7. Reprodukativno zdravstveno varstvo mladostnic**

Mladostnice imajo pravico do svetovanja v zvezi z načrtovanjem družine, preprečevanjem nosečnosti in spolno prenosljivih bolezni/neplodnosti. Prav tako imajo pravico do preventivnega pregleda. V nosečnosti imajo mladostnice pravico do preventivnih pregledov in UZ preiskav, pravico do obiska šole za starše ter pravico do odkrivanja okužbe s sifilisom, hepatitisom B ali toksoplazmozo. Z namenom preprečevanja hemolitične bolezni imajo mladostnice pravico do indirektnega Coombsovega testa z Rh desenzibilizacijo v 28. tednu nosečnosti. Po porodu imajo pravico do preventivnega pregleda, prav tako po spontani ali umetni prekinitvi nosečnosti (Brcar, Seher Zupančič, 2011: 20).



## 2.2. Pravica do izbire osebnega zdravnika

Pravico do osebnega zdravnika, specialista pediatra ali specialista šolske medicine (le izjemoma za delo z otroki in mladostniki dodatno usposobljenega splošnega zdravnika ali specialista družinske medicine) imajo otroci in mladostnice/mladostniki do dopolnjenega 19. leta starosti. Zelo pomembno je, da otrokov zdravnik večino svojega delovnega časa posveča delu z otroki in mladostniki in je na tem področju izkušen. Otroci namreč niso pomanjšani odrasli. Otroci/mladostniki zbolevajo za drugimi boleznimi kot odrasli in iste bolezni se pri njih lahko pokažejo z drugačno klinično sliko, drugačnimi zapleti in dinamiko. Za prepoznavanje bolezni se uporabijo drugačni postopki in tudi glede komunikacije je pomembno, da so zdravniki primerno usposobljeni. Izkušen in usposobljen zdravnik otroka ne pošilja po nepotrebem v bolnišnico ali k drugim specialistom, saj to predstavlja za otroka dodaten stres, ampak bo večino težav rešil že v ordinaciji. V Sloveniji se tako preventivni programi, presejalni testi, kot tudi zdravljenje in diagnostika konstantno posodablja in usklajujejo v enotno doktrino na najvišji strokovni ravni v državi (Brcar, Seher Zupančič, 2011: 18).

## 2.3. Pravica do cepljenja proti nalezljivim boleznim

Najbolj učinkovit način preventive nalezljivih bolezni je cepljenje, ki je pri nas obvezno, razen v primeru kontraindikacij. Poteka skladno s programom, ki ga pripravi Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), predpiše pa minister za zdravje. Program rednih cepljenj v Sloveniji prikazuje tabela 1. Predšolske in šolske otroke cepijo samo pooblaščen pediatri in šolski zdravniki v zdravstvenih domovih ali zasebnih ambulantah, proti tetanusu, klopnemu meningoencefalitisu in gripi pa tudi drugi zdravniki. Evidenca o cepljenjih se vodi v knjižici o cepljenju, ki jo prejme vsak otrok.

V Sloveniji so cepljenja dobro organizirana, kar se odraža v nizki incidenci otroških in drugih nalezljivih bolezni pri nas. V zadnjih letih nam je sicer naraščala incidenca oslovskega kašlja, ker je bilo ugotovljeno, da cepljenje proti tej bolezni ne ščiti ljudi doživljenjsko. Delež precepljene populacije je sicer v Sloveniji med najvišjimi v Evropi (Kragelj Zaletel, 2007: 373). Standard cepljenja je v naši državi visok. Cepiva, ki se uporabljajo, so kakovostna. Ker gre za temperaturno občutljiva cepiva, je potrebno vzdrževati predpisane temperaturne pogoje shranjevanja. Hladna veriga (sistem razdeljevanja, hranjenja in prevoza/prenosa cepiva, ki zahteva shranjevanje v specifičnem temperaturnem območju, od 2 do 8 stopinj C, ves čas poti, od izdelovalca do končnega porabnika) se pri nas spoštuje in izvaja (Javornik, 2011: 98).

**Tabela 1.** Program rednih cepljenj v Sloveniji.**Koledar cepljenja predšolskih otrok**

Starost	Nalezljive bolezni proti katerim cepimo
Prvo leto starosti	
3 mesece	davica, tetanus, oslovski kašelj, hemofilus nfluence tip b (Hib), otroška paraliza (1. odmerek)
4 do 5 mesecev	davica, tetanus, oslovski kašelj, Hib, otroška paraliza (2. odmerek)
6 mesecev	davica, tetanus, oslovski kašelj, Hib, otroška paraliza (3. odmerek)
Drugo leto starosti	
12 do 18 mesecev	ošpice, mumps, rdečke (1. odmerek)
12 do 24 mesecev	davica, tetanus, oslovski kašelj, Hib, otroška paraliza (revakcinacija)
Pred vstopom v šolo	
5 do 6 let	ošpice, mumps, rdečke (2. odmerek) hepatitis B (1. in 2. odmerek)

**Koledar cepljenja šolskih otrok in mladine**

Starost	Nalezljive bolezni proti katerim cepimo
6 let (ob vstopu v OŠ)	hepatitis B (3. odmerek)
8 let (3. razred OŠ)	davica, tetanus, oslovski kašelj (revakcinacija)
11 do 12 let (6. razred OŠ)	humani virusi papiloma (HPV) (1. in 2. odmerek)
18 let (ob sistematskem pregledu v srednji šoli)	tetanus (revakcinacija)

V zadnjem času se srečujemo s povsem novimi težavami pri cepljenju otrok, ki jih pred leti pri nas sploh nismo poznali. Nekateri starši odklanjajo cepljenje zaradi drugačnih prepričanj, življenjskega sloga in prehranjevanja. Obstajajo gibanja, ki odvrčajo starše od cepljenja in jim ponujajo alternativne metode za vzpostavljanje imunosti. Staršem se je potrebno posvetiti, jih poučiti ter utemeljiti po-

men in koristi ter morebitna tveganja cepljenja. Dokler so nasprotovanja cepljenju redka in razpršena ter zajemajo ozek krog ljudi, ne pomenijo splošne nevarnosti. Zaznavanje takih pojavov in pravočasno ukrepanje sta nujni dejavnosti, da bi preprečili skrajnosti in nepopravljivo škodo na področju varovanja zdravja. Nenehno je treba skrbeti za prosvetljevanje staršev ter jim pogosto prikazovati rezultate cepljenja in drugih strokovnih spoznanj o potrebnosti cepljenja. Zavedati se morajo možne nevarnosti, da bi se ponovno razširile nalezljive bolezni, če bi ukiniteli cepljenje. Smiselno je, da bodoče starše seznanimo s pomenom cepljenja, koristih in tveganjih že v šoli za starše. Prav tako je potrebno spregovoriti o neželenih učinkih ter vseh pojavih pridruženih cepljenju, vsakokrat je potrebno pojasniti in presoditi o povezavi med njim in nastalim stanjem (Kraigher, 2011: 18).

#### **2.4. Pravica do sobivanja staršev v bolnišnici z bolnim otrokom**

V času zdravljenja v bolnišnici imajo otroci pravico do stalnega spremstva enega od staršev, vključno s pravico do nastanitve starša v bolnišnici. Omenjeno bivanje starša v bolnišnici ob hospitaliziranem otroku je brezplačno do otrokove starosti 5 let (stroške v celoti krije zavarovalnica). Ko gre za hospitalizacijo otroka, starejšega od 5. let, pa starši plačajo le materialne stroške nastanitve. Če je hospitalizirana mati, ki svojega otroka doji, ima pravico, da ob njej biva otrok. V primeru težje poškodbe z okvaro možganov ali hrbtenjače pri otroku ima eden od staršev pravico bivanja v bolnišnici do 30 dni. V tem času se uči nege in rehabilitacije, ki jo bo nudil otroku po vrnitvi domov. Prav tako ima eden od staršev otroka s kronično boleznijo ali okvaro pravico do bivanja v bolnišnici 14 dni, da bi se priučil nege, ki jo bo otrok potreboval po vrnitvi v domače okolje. Vse te pravice so natančno opisane v Zakonu o pacientovih pravicah in Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja (Kuhar, 2011: 29).

#### **2.5. Pravica do zdraviliškega zdravljenja**

Po končanem zdravljenju v bolnišnici ali najkasneje pet dni po njem se lahko začne zdraviliško zdravljenje, kot nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja. Predlog za rehabilitacijo v naravnem zdravilišču mora podati lečeči zdravnik otroka, ki se zdravi v bolnišnici in sicer najkasneje pet dni pred končanim bolnišničnim zdravljenjem. Predlog odobri zdravnik na Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Otrok ima pravico tudi do zdraviliškega zdravljenja, ki ni nadaljevanje bolnišničnega zdravljenja, predlog takega zdravljenja mora podati otrokov osebni zdravnik. Otroci, ki imajo pravico do zdraviliškega zdravljenja, so otroci z določenimi obolenji, kot so npr. pogosta alergična obolenja, težja ali dolgotrajna obolenja dihal, okrevanje po težjih operativnih posegih ipd. Praviloma traja zdraviliško zdravljenje

21 dni enkrat letno. Omenjeno zdravljenje se v celoti krije iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja in pripada otrokom in mladostnikom do 18. leta starosti. Otroci in mladostniki imajo pravico tudi do obnovitvene rehabilitacije, ki je organizirana za posameznike s cerebralno paralizo, juvenilnim idiopatskim artritisom, celiakijo sladkorno boleznijo ali fenilketonurijo. Obnovitveno rehabilitacijo (traja največ 14 dni letno) odobri Zdravniška komisija klinik, inštitutov in zdravstvenih zavodov, ki strokovno vodijo obnovitveno rehabilitacijo. Otroci, ki so pogosto bolni ali večkrat hospitalizirani, se lahko od 7 do 14 dni udeležijo letovanja v zdravstvenih kolonijah. Predlog za tako letovanje, ki ga delno krije Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, delno pa starši mora organizatorju zdravstvene kolonije podati otrokov osebni zdravnik (Kuhar, 2011: 31).

## **2.6. Pravica do zdravil, ki so napisana na recept**

Otroci in mladostniki do 18. leta ter redni študentje do 26. leta starosti dobijo vsa zdravila s pozitivne in vmesne liste, predpisana na recept, brezplačno. Stroške za nabavo zdravil z negativne liste, ki jih otrok nujno potrebuje, povrne ZZZS na osnovi pozitivnega mnenja Strokovnega kolegija pooblaščne klinike. Prav tako imajo otroci in mladostniki do 18. leta starosti pravico do brezplačne določene vrste hrane (upravičeni so otroci z določenimi kroničnimi boleznimi, kot so boleznj presnove ali alergije) ter do brezplačnih medicinsko tehničnih pripomočkov, potrebnih za zdravljenje ali rehabilitacijo pri določenih boleznih (Kuhar, 2011: 30).

## **2.7. Pravica do medicinsko tehničnih pripomočkov**

Otroci in mladostniki imajo pravico do brezplačnih medicinsko tehničnih pripomočkov, ki so potrebni za zdravljenje in medicinsko rehabilitacijo pri določenih bolezenskih stanjih in omogočajo otroku in mladostniku večjo samostojnost, izboljšanje osnovnih življenjskih funkcij, premagovanje ovir v okolju, ki zmanjšujejo poslabšanje zdravstvenega stanja ali celo preprečujejo smrt. Vključena je tako izposoja kot tudi servisiranje pripomočkov. Otroci imajo na tem področju več pravic kot odrasli. Te pravice so podrobno opisane v Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja (Kuhar, 2011: 32).

## **2.8. Pravice za otroke, ki potrebujejo posebno varstvo in nego**

Posebno nego in varstvo potrebujejo otroci z motnjami v duševnem razvoju, slepi, slabovidni, gluhi, naglušni otroci, otroci z odpovedjo funkcije organov, gibalno ovirani otroci, in dolgotrajno hudo bolni otroci in mladostniki. V Sloveniji

imamo Pravilnik o kriterijih za uveljavljanje pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo, v katerem so navedeni kriteriji za opredelitev navedenih bolezenskih stanj.

Otrok, ki potrebuje posebno nego in varstvo, je upravičen do dodatka za nego. Gre za denarni dodatek, ki je namenjen kritju povečanih življenjskih stroškov, ki jih ima družina zaradi nege in varstva otroka. Uveljavlja se lahko do 18. leta oz. do končanega šolanja, a največ do 26. leta starosti. Prav tako ima pravico do delnega plačila za izgubljen dohodek eden od staršev za nego in varstvo otroka s težko motnjo v duševnem razvoju ali za nego težko gibalno oviranega otroka. Možno je tudi, da prejemnik plačila prekine delovno razmerje ali začne delati krajši delovni čas in se posveti skrbi za otroka (Kuhar, 2011: 32).

## **2.9. Pravice do usmerjanja otrok s posebnimi potrebami**

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami je dokument, iz katerega izhajajo pravice otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v Sloveniji. Zakon določa načine in oblike dela in učenja z otrokom in mladostnikom in ureja področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega, poklicnega, strokovnega in splošnega srednjega izobraževanja. Pravice iz tega zakona so namenjene otrokom in mladostnikom z motnjami v duševnem razvoju, slepim, slabovidnim, gluhim, naglušnim otrokom, otrokom z govornimi in jezikovnimi motnjami, gibalno oviranim otrokom in dolgotrajno hudo bolnim otrokom in mladostnikom ter otrokom s primanjkljaji na posameznih področjih učenja, s čustvenimi ali vedenjskimi motnjami. Interes družbe in pravica otrok in mladostnikov je, da so v čim večjem obsegu vključeni v vrtce in šole skupaj z zdravimi vrstniki, kar je vodilo tega zakona (Brcar, 2011: 33).

## **2.10. Pravica otrok do varnosti pred poškodbami**

Konvencija združenih narodov o otrokovih pravicah in Montrealska deklaracija o pravici ljudi do varnosti poudarjata odgovornost družbe za varovanje otrok pred poškodbami. Dolžnost odraslih je otrokom zagotoviti pravico do varnosti pred poškodbami, saj otroci nimajo dostopa do ustreznih informacij. Otroci tudi ne morejo izbirati okolja, v katerem živijo in ne soditi o nevarnostih modernih tehnologij. Večina težkih poškodb otrok je stranski učinek okolja in izdelkov, ki jih oblikujejo in ustvarjajo odrasli. K večji varnosti otrok zato lahko prispevajo prav vsi sektorji in poklici (arhitekti, graditelji, proizvajalci, oblikovalci, prodajalci, pedagoški delavci itd).

Naši otroci in mladostniki umirajo predvsem zaradi poškodb in zastrupitev. Najpogostejši vzroki smrtnih in težkih poškodb mlajših otrok so prometne nezgo-

de, utopitve, zadušitve, padci, zastrupitve, stik z ognjem in vročimi tekočinami ter stik z ostrimi predmeti. Skrb za varnost otrok bi morala postati navada vsake družine. Večino poškodb otrok lahko preprečijo starši in drugi odrasli, ki za otroke skrbijo s tem, da uporabljajo zaščitna sredstva, otroke nadzorujejo, izvajajo varnostne ukrepe, otroke vzgajajo in izobražujejo ter jim nudijo prvo pomoč, kadar se otrok poškoduje ali zastrupi. Poškodbe otrok, ki jih vozimo kot potnike v avtomobilu, lahko najuspešnejše preprečimo s tem, da otroka namestimo v otroški varnostni sedež ali jahač ter ga obenem pripnemo z varnostnimi pasovi. Otroke moramo čim prej naučiti varne hoje v prometu, spremljati jih je potrebno toliko časa, dokler niso kot pešci povsem zanesljivi. Pri vožnji s kolesom mora otrok uporabljati kolesarsko čelado, brez opravljenega kolesarskega izpita pa lahko vozi le po neprometnih površinah ali v spremstvu staršev. Utopitve najuspešnejše preprečimo s stalnim nadzorom otroka v vodi ali blizu nje. Zadušitve preprečimo tako, da odstranimo vse drobne predmete, drobno hrano in plastične vrečke iz dosega dojenčkov in jih hranimo v posodah, ki jih otrok ne more odpreti. Z namenom preprečitve padca, dojenčka nikoli ne puščamo brez nadzora, prav tako majhne otroke. Zdravila in kemikalije moramo hraniti dobro zaprte na mestih, ki jih otrok ne doseže in s tem preprečimo zastrupitev. Pred oparinami zavarujemo otroka tako, da namestimo zaščitno ograjico na štedilniku, ne uporabljamo prta na mizi in nastavimo termostat za ogrevanje vode na največ 50 stopinj Celzija. Poškodbe z ostrimi predmeti preprečimo tako, da jih shranjujemo v za otroke nedostopnih predalih ali omarah, gospodinjske aparate pa takoj po uporabi izključimo in pospravimo (Simon Rok, 2011: 36). Vsi navedeni ukrepi so natančneje opisani v različnih publikacijah, kot je npr. Preprečujemo poškodbe pri otrocih, namenjenim vsem, ki delajo z otroki (Simon Rok, Marjanovič Umek, 2009). Publikacije so dostopne na spletni strani NIJZ ([www.nijz.si](http://www.nijz.si)).

### **3. ZAKLJUČEK**

V Sloveniji 24. člen Konvencije o otrokovih pravicah, v katerem je zapisano, da države podpisnice te konvencije priznavajo otrokom pravico do najvišje ravni zdravstvenih standardov, spoštujemo. V naši državi pripadajo otrokom številne zdravstvene pravice, ki so urejene z zakoni in pravilniki. Otroci imajo namreč na vsaki stopnji svojega fizičnega in mentalnega razvoja specifične potrebe in različne zdravstvene rizike. Korist otroka je pri nas vedno prvo vodilo vseh odgovornih na zdravstvenem področju.

Pri uresničevanju otrokovih pravic žal še vedno precej napak naredijo neprosvetljeni in nezadostno obveščeni starši. Zato jih moramo še naprej spodbujati k sprejemanju zdravega načina življenja ter poučevati, da bi lažje prepoznali tveganja. Zavedati se moramo tudi, da je vedno več otrok, ki zaradi ekonomske kri-

ze zadnjih let in nekaterih drugih vzrokov živijo v izjemno slabih razmerah, kar poslabšuje njihovo zdravje in ti otroci potrebujejo posebno pozornost. Zdravstveni delavci so na sistematskih pregledih v zadnjih letih še posebej usmerjeni na odkrivanje neugodnih socialnih dejavnikov in nezdravih življenjskih navad v otrokovi družini. Pozornost je potrebno namenjati tudi kakršnimkoli zlorabam otrok, saj se posledice kažejo ravno na zdravju.

V Sloveniji je dejavnih kar nekaj združenj, ki skrbijo za uresničevanje otrokovih zdravstvenih pravic. Pravice otrok v bolnišnicah dobro ureja tako imenovana EACH listina (Evropsko združenje za pravice otrok v bolnišnicah), ki predstavlja vodilo za delo Združenja za pravice bolnih otrok. Omeniti je potrebno tudi Nacionalni odbor za zdravje otrok UNICEF-a Slovenije, ki aktivno pomaga pri zagotavljanju otrokovih pravic. Pomembno vlogo pa imajo tudi nekatera druga civilna združenja, ki delujejo v korist bolnih otrok. Posebno pozornost in skrb temu občutljivemu in pomembnemu področju namenja tudi varuhinja človekovih pravic. Pri reševanju pobud v zvezi z bolnimi otroki je potrebno koordinirano sodelovanje različnih resorjev.

Kljub ekonomski krizi v naši državi v zadnjih letih se zdravstvene pravice otrok večinoma spoštujejo in uresničujejo zaradi skrbi države in predvsem predanosti zdravstvenih delavcev z zavestjo, da moramo varčevati tako, da ne bomo neposredno prizadeli koristi otrok. Ravno pomanjkanje finančnih sredstev je tisto, kjer bi lahko prihajalo do kršitev zdravstvenih pravic otrok že sedaj. Posebej pereče je pomanjkanje finančnih sredstev za zdravljenje hudo bolnih otrok v bolnišnicah. Zaradi krčenja finančnih sredstev lahko na sekundarnem nivoju razpade tudi mreža razvojnih ambulant, kjer so obravnavani otroci z motnjami v razvoju. Na terciarnem nivoju zdravstvenega varstva je že ogroženo financiranje spremstva otrok, ki morajo na zdravljenje v tujino. V zadnjih letih predstavlja problem, ki lahko negativno poseže v področje uresničevanja zdravstvenih pravic otrok tudi pomanjkanje kadra na ravni primarnega zdravstvenega varstva. Primanjkuje nam zdravnikov specialistov pediatrov. Na področju obravnave otrok z duševnimi motnjami in boleznimi velja omeniti pomanjkanje zdravnikov specialistov pedopsihiatrov ter tudi drugega kadra, predvsem kliničnih psihologov. To področje je pereče tudi s stališča psihosocialnih težav mladine v današnjih časih; prepogostega nasilja in negotovosti, ki so jima izpostavljeni mladi. Kot že omenjeno, prihaja do nespoštovanja otrokovih zdravstvenih pravic žal vse pogosteje že v družini (npr. odločitev staršev, da svojih otrok ne bodo cepili). Za jasnejši pregled uresničevanja zdravstvenih pravic otrok bi bilo smiselno predlagati dodatni simpozij ter raziskovalne naloge na tem področju.

## **Literatura**

- Brcar P, Seher Zupančič M. Zdravstvene pravice otrok urejene z zakoni in predpisi. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 15-17.
- Brcar P, Seher Zupančič M. Pravice iz preventivnega programa zdravstvenega varstva. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 20-23.
- Brcar P, Seher Zupančič M. Pravica do izbire osebnega zdravnika. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 18-19.
- Brcar P. Pravica do usmerjanja otrok s posebnimi potrebami. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 33-35.
- Drglin Z, Pucelj V. Priročnik za izvajalce šole za bodoče starše. Inštitut za varovanje zdravja. Ljubljana, 2012.
- Javornik S. Preskrba s cepivi. In: Kraigher A, Ihan A, Avčin T, eds. Cepljenje in cepiva. Dobre prakse varnega cepljenja. Sekcija za preventivno medicino SZD, Sekcija za klinično mikrobiologijo in bolnišnične okužbe SZD, Inštitut za varovanje zdravja, 2011: 98-102.
- Kragelj-Zaletel L, Eržen I, Premik M. Veliki javnozdravstveni problemi. Katedra za javno zdravje, Univerza v Ljubljani, 2007; 373-376.
- Kraigher A. Cepljenje v Sloveniji. In: Kraigher A, Ihan A, Avčin T, eds. Cepljenje in cepiva. Dobre prakse varnega cepljenja. Sekcija za preventivno medicino SZD, Sekcija za klinično mikrobiologijo in bolnišnične okužbe SZD, Inštitut za varovanje zdravja, 2011: 18-20.
- Kuhar M. Pravice do zdraviliškega zdravljenja. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 31.
- Kuhar M. Pravica do zdravil, ki so napisana na recept. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 30.
- Kuhar M. Pravica do medicinsko tehničnih pripomočkov. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 32.
- Kuhar M. Pravica do sobivanja staršev v bolnišnici z bolnim otrokom. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 29.
- Kuhar M. Pravice za otroke, ki potrebujejo posebno varstvo in nego. In Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Priročnik za starše, mladostnice in mladostnike. Unicef Slovenija. Ljubljana; 2011: 32-33.
- Pucelj V, Drglin Z, Vrdelja M. Priročnik za izvajalce vzgoje za zdravje ob sistematičnih pregledih predšolskih otrok. Inštitut za varovanje zdravja. Ljubljana, 2011.
- Pucelj V. Priročnik za izvajalce vzgoje za zdravje ob sistematičnih pregledih šolskih otrok in mladostnikov. Inštitut za varovanje zdravja. Ljubljana, 2011.
- Simon-Rok M. Pravica otrok do varnosti pred poškodbami. In: Brcar P, Črnak Meglič A. Vodnik po zdravstvenih pravicah otrok, mladostnic in mladostnikov. Unicef Slovenija. Ljubljana 2011: 36-41
- Simon-Rok M, Marjanovič-Umek L. Preprečujmo poškodbe pri otrocih. Inštitut za varovanje zdravja, Ljubljana, 2009.



## **Povzetek**

Prispevek obravnava zdravstvene pravice otrok v Sloveniji in vpogled v njihovo uresničevanje. V 24. členu Konvencije o otrokovih pravicah je namreč zapisano, da države podpisnice te konvencije priznavajo otrokom pravico do najvišje ravni zdravstvenih standardov. V naši državi imajo otroci številne zdravstvene pravice, urejene z zakoni in pravilniki: pravice iz preventivnega programa zdravstvenega varstva, pravica do izbire osebnega zdravnika, pravica do cepljenja proti nalezljivim boleznim, pravica do sobivanja staršev v bolnišnici z bolnim otrokom, pravica do zdraviliškega zdravljenja, pravica do zdravil, ki so napisana na recept, pravica do medicinsko tehničnih pripomočkov, pravice za otroke, ki potrebujejo posebno varstvo in nego, pravica do usmerjanja otrok s posebnimi potrebami ter pravica otrok do varnosti pred poškodbami. Kljub ekonomski krizi v naši državi v zadnjih letih se zdravstvene pravice otrok večinoma spoštujejo in uresničujejo zaradi skrbi države in še posebej zaradi popolne predanosti zdravstvenih delavcev. Pomanjkanje finančnih sredstev za zdravljenje hudo bolnih otrok je občutno. Otrokove zdravstvene pravice v zadnjih letih žal vse pogosteje zavestno kršijo starši.

## **Uresničevanje pravice do izobraževanja**

### **1. UVOD**

Pravica do izobraževanja ima močno normativno podlago v mednarodnem pravu. Neposredno je bila formulirana že v Splošni deklaraciji človekovih pravic, v 26. členu, potem pa še v nizu drugih mednarodnih dokumentov, vendar sta najpomembnejša Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in Konvencija o otrokovih pravicah. Naj dodamo, da je na evropski ravni za tematično nadvse pomemben tudi Protokol h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin. Pravico do izobraževanja se uvršča med kulturne pravice (Nowak, 1995: 189), vendar je tesno povezana z drugimi človekovimi pravicami.

Najbolj detajlno razdelani cilji pravice do izobraževanja se po mnenju ekspertov nahajajo v 28. in 29. členu Konvencije o otrokovih pravicah. Ta Konvencija je najbolj univerzalno veljaven priznan dokument o človekovih pravicah, saj so jo do danes ratificirale vse države članice ZN, razen dveh.

Ta pozornost ni naključna, saj je pravica do izobraževanja pomembna tako za otroke kakor tudi za sodobno družbo, na ravni pravic pa lahko rečemo, da je predpogoj za vrsto drugih človeških pravic (Nowak 1995, 189). Po eni strani pomaga zagotoviti možnosti za formiranje avtonomnih posameznikov in za pridobitev izobrazbe, ki je danes nujni – četudi še zdaleč ne več tudi zadostni – pogoj za dostojno življenje, po drugi strani pa za obstoj ekonomsko uspešne družbe in deliberativne demokracije, ki predpostavljata izobražene in razsvetljene državljane.<sup>1</sup> Številne državljanske in politične pravice, pa tudi ekonomske, socialne in kulturne se lahko uspešno uresničuje samo, če je dosežena določena stopnja izobrazbe.

Pravica do izobraževanja je tudi formalno opredeljena tako, da vključuje ne samo razvoj osebe in dostojanstva, temveč tudi krepitev spoštovanja do človekovih pravic. Alineja b prve točke 29. člena Konvencije o otrokovih pravicah tako pravi: »Države pogodbenice so si edine, da mora biti izobraževanje otrok usmerjeno h krepitvi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter načel, določenih z Ustanovno listino Združenih narodov.«

---

<sup>1</sup> Prav koristi, ki jih od (osnovne) izobrazbe imata tako posameznik kakor tudi družba, so za Buchanan tisto, kar upravičuje uvrstitev pravice do izobraževanja na seznam človekovih pravic, zajamčenih z instrumenti mednarodnega prava (Buchanan, 2013: 160-162).

Področje izobraževanja je tako mesto, kjer se informiranje o pravicah in informiranje posameznikov, da bodo spoštovali in tako uresničevali človekove pravice, vpiše v pravice. Je tako mesto, kjer pravice same poskušajo zagotoviti pogoje za svojo realizacijo. Za uveljavljanje pravic namreč ne zadošča formalna raven, se pravi podpis posamezne države, državljani morajo od oblastnikov zahtevati, da jih spoštuje, in tudi sami morajo biti pripravljeni spoštovati in uresničevati zakonodajo in druge pravne ukrepe, ki skušajo uresničevati mednarodne zaveze. To pa bodo zahtevali le državljani, ki se sami čutijo zavezani k spoštovanju človekovih pravic. Izobraževanje je tako mesto, kjer se znotraj pravic vpiše mehanizme, ki bodo vzpostavili pogoje možnosti za uresničevanje teh pravic. Edukacija je tako mesto, kjer se izoblikuje glas, ki terja in zagovarja pravice.

## 2. PRAVICA DO IZOBRAŽEVANJA NI ZGOLJ PRAVICA OTROK

Toda pravica do izobraževanja ni pravica, ki bi bila priznana le otrokom. Je univerzalna človekova pravica. Kot že omenjeno, je kot taka zapisana v Splošni deklaraciji človekovih pravic in še v nekaterih drugih dokumentih o človekovih pravicah.<sup>2</sup> Zato je v tem primeru napačna razlaga, da Konvencija o otrokovih pravicah daje pravice otrokom kot otrokom (Archard, 2004: 60), ali z drugimi besedami, da jim daje pravice zato, ker se kot otroci razlikujejo od odraslih in kot taki nimajo priznanih vseh pravic, ki jih vsakemu človeku dajejo drugi mednarodni dokumenti o človekovih pravicah. To pravico so namreč otroci imeli priznano že pred sprejetjem Konvencija o otrokovih pravicah, saj je bila priznana vsakemu človeškemu bitju in torej tudi otrokom. Po drugi strani pa jo vsakdo ima tudi, ko ni več otrok. Zato jo lahko udejanji tudi kot odrasel. Še več, kot otroci dela te pravice, to je pravice do enake dostopnosti do izobraževanja na visokošolski stopnji,<sup>3</sup> v državah kot je Slovenija, kjer otroci običajno začnejo študij, ko so že stari 18

---

<sup>2</sup> V 26. členu Splošne deklaracije človekovih pravic je zapisano: »1. Vsakdo ima pravico do izobrazbe. Izobraževanje je brezplačno vsaj na začetni in temeljni stopnji. Šolanje na začetni stopnji je obvezno. Tehnično in poklicno šolanje mora biti splošno dostopno. Višje šolanje mora biti na osnovi doseženih uspehov vsem enako dostopno. 2. Izobrazba mora biti usmerjena k polnemu razvoju človekove osebnosti in utrjevanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svobodščin. Pospesovati mora razumevanje, strpnost in prijateljstvo med vsemi narodi in med rasnimi in verskimi skupinami ter pospeševati dejavnost Združenih narodov za ohranitev miru. 3. Starši imajo prvo pravico do izbire vrste izobrazbe za svoje otroke.« Podobne formulacije najdemo tudi v Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (čl. 13); in v Konvenciji proti diskriminaciji v izobraževanju (čl. 4-5). V teh dokumentih je slovenski prevod sicer nekoliko dvoumen, ker je »izobraževanje« prevedeno kot »izobrazba«, vendar je kljub temu jasno, da gre za isto pravico kot je zagotovljena v Konvenciji o otrokovih pravicah.

<sup>3</sup> »Države pogodbenice ... z vsemi razpoložljivimi sredstvi zagotavljajo, da je visoko šolanje na podlagi osebne sposobnosti vsem enako dostopno« (Konvencija o otrokovih pravicah, čl. 28c).

let, sploh ne morejo udejanjiti. Poleg tega pravica do izobraževanja na ravni osnovne šole, ki je pri nas in v skladu s Konvencijo obvezna,<sup>4</sup> ni pravica v pravega pomenu besede, temveč je obveza. Če je namreč bistvo pravice oziroma tisto, po čemer je pravica res pravica – in ne obveza ali dolžnost – ravno v svobodi subjekta pravice, da pravico, ki mu je priznana, izvršuje ali ne izvršuje, potem pravica do izobraževanja na ravni osnovne šole, ki je zakonsko obvezna, pač ne more biti pravica, saj se otrok (ali njegovi starši) ne more(jo) svobodno odločiti, da pravice do izobraževanja (ko gre za obvezno osnovno šolo) ne bo(do) udejanjil(i).

### 3. URESNIČEVANJE PRAVICE DO IZOBRAŽEVANJA: PREGLED

Če si pogledamo uvod v 28. člen konvencije (»Države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobraževanja in z namenom, da bi bila ta pravica polagoma dosežena na podlagi enakih možnosti, še posebej ...«, lahko rečemo, da si država Slovenija prizadeva, »da bi bila ta pravica postopoma dosežena na podlagi enakih možnosti«. Država poskuša zagotoviti enake možnosti izobraževanja, brez katere ni pravičnega šolskega sistema, z različnimi ukrepi, predvsem pa na dva načina: prvič, z zagotovitvijo enake dostopnosti do izobraževanja na podlagi posameznikovih zaslug, njegovih sposobnosti in vloženega truda (z zagotavljanjem vsakomur enakega obsega brezplačnega izobraževanja; omogočanjem diferenciacije pouka; inkluzije otrok s posebnimi potrebami v primerih, ko je to zanje koristnejše kot bi bilo, če bi se šolali v posebnih šolah itd.); drugič pa z zagotovitvijo enakosti izhodišč na začetku šolanja. Pomemben ukrep zagotavljanja enakih možnosti v smislu enakosti izhodišč je izboljšanje izhodiščnega položaja otrok iz kulturno in socialno depriviligiranih okolij z vključevanjem čim večjega števila otrok v kvalitetne programe predšolske vzgoje. V zadnjih dveh desetletjih se je vključenost predšolskih otrok v vrte povečala za četrtno. Od vseh predšolskih otrok jih je sedaj približno tri četrtine že vključenih v vrte, kar zmanjšuje začetne razlike v »pripravljenosti za šolo«.<sup>5</sup>

Prav tako država Slovenija izpolnjuje s podpisom Konvencije prevzeto obveznost, saj zagotavlja obvezno in vsem otrokom brezplačno dostopno osnovno šolanje (28.1.a). Ob tem pa je treba opozoriti, da je brezplačno šolanje v tem kontekstu mišljeno kot nasprotje plačljivemu šolanju, to se pravi kot možnost šolanja brez plačila šolnine. Toda to, da ni šolnin, še ne pomeni, da je šolanje povsem brezplačno. Stroški za šolske potrebščine so celo tako visoki, da jih mnogi starši

<sup>4</sup> »Države pogodbenice ... zagotavljajo obvezno in vsem brezplačno dostopno osnovno šolanje« (Konvencija o otrokovih pravicah, čl. 28a).

<sup>5</sup> Po podatkih Statističnega urada RS za leto 2012.

sami ne zmorejo. Zato prosijo za pomoč dobrodelne organizacije. Ukrepi države, kakršen je na primer ustanovitev učbeniškega sklada, torej očitno ne zadoščajo. Poleg tega pa šole vedno pogosteje ponujajo poleg obveznih še dodatne, nadstandardne dejavnosti, ki so včasih plačljive, na primer dodatne šole v naravi, izlete, ekskurzije, tečaje.

Podobno lahko ugotavljamo ob nadaljnjih alinejah prvega odstavka 28. člena: država Slovenija skrbi, »da je visoko šolanje na podlagi osebnih sposobnosti vsem enako dostopno« (28.1.c); skrbi, »da so obvestila in nasveti o šolanju in poklicu dosegljivi in dostopni vsem otrokom« (28.1.d); sprejema »ukrepe za spodbujanje rednega obiskovanja pouka in zmanjševanja osipa v šolah« (28.1.e). Prav tako zagotavlja, »da se bo v šolah disciplina uveljavljala na način, ki je v skladu z otrokovim človeškim dostojanstvom« (28. člen, 2 odstavek).<sup>6</sup> Rečemo lahko tudi, da Slovenija pospešuje in spodbuja »mednarodno sodelovanje v zadevah v zvezi z izobraževanjem, še posebej z namenom, da bi pripomogle k izkoreninjanju neznanja in nepismenosti po vsem svetu« (28. člen, 3 odstavek).

Podobno velja za 29. člen. Slovenski šolski sistem je usmerjen »k popolnemu razvoju otrokove osebnosti, nadarjenosti ter umskih in telesnih sposobnosti« (29.1.a), »h krepitvi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (29.1.b), »h krepitvi spoštovanja do otrokovih staršev, njegove kulturne identitete, jezika in vrednot, nacionalnih vrednot države, v kateri otrok prebiva« (29.1.c), »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« (29.1.d), »h krepitvi spoštovanja do naravnega okolja« (29.1.e). Prav tako se spoštuje načelo, da »nobene določbe tega ali 28. člena ni dovoljeno razlagati tako, kot da bi posameznikom ali organom kratila pravico ustanavljanja in upravljanja izobraževalnih ustanov« (29.2).

Nadrobni pregled uresničevanja obveznosti, ki ju nalagata ta dva člena, in še drugih členov, kolikor imajo posledice za izobraževanje, bi bila zaradi prostorskih omejitev preobsežna naloga. Hitri pregled členov bi lahko dal vtis, da Slove-

---

<sup>6</sup> Druga točka 28. člena narekuje posebno previdnost pri uveljavljanju discipline, ki bi lahko nasprotovala človeškemu dostojanstvu. Šolska disciplina je tako deležna posebne pozornosti. Pravni ukrepi so poskrbeli, da se šolska disciplina ne uveljavlja na neprimeren način. Manj pa je iz člena razvidno, da je tudi velika previdnost pri uveljavljanju discipline lahko v nasprotju z otrokovim dostojanstvom. Če pride disciplina sama na slab glas, če se zdi, da je njeno uveljavljanje delikatno, lahko tudi rezerviranost do disciplinskega delovanja, ki izvira iz prevelike previdnosti, privede do razmerij, ki niso v skladu z otrokovim dostojanstvom. Ta vidik je iz zapisa člena manj razviden: člen sicer neposredno govori samo o disciplini, vendar ga je v kontekstu celotne konvencije smiselno razumeti v kontekstu širše na pravica do učnega okolja, ki bo v skladu z otrokovim dostojanstvom. Pravico do takega učnega okolja pa lahko krati tudi pomanjkanje discipline.

nija v veliki meri pravice otrok spoštuje, vendar pregled poročil o uresničevanju Konvencije priča, da gre za proces, kjer odgovor na vprašanje, ali se konvencija uresničuje, na nekaterih področjih ni »da« ali »ne«, niti ne gre za primerjanje z drugimi državami, temveč za postopno zasledovanje trendov na nekaterih področjih in izboljševanje stanja, ki včasih terja veliko časa, naporov in sredstev.

Zato se v tem prispevku osredotočamo samo na nekaj momentov, kjer konvencija terja bolj zavzeto ukrepanje.

Od tega se bo prvi nanašal na nek način paradigmatično vprašanje, povezano z otrokovimi pravicami, namreč na vprašanje zavarovanja pravic manjšine. Drugi se bo nanašal na vprašanje, ki se iz optike otrokovih pravic včasih sploh ne zastavlja kot vprašanje, ali pa se njegovo izpostavljanje lahko obravnava kot nekoliko problematično, saj lahko vodi do kršenja ali pa vsaj oženja pojmovanja otrokovih pravic – namreč vprašanje kvalitete znanja. Tretje problematika pa je problematika, v zvezi s katero so se v Sloveniji od sprejema konvencije zgodila največje zakonodajne spremembe, obenem pa je tudi problematika, ob kateri se na otrokove in človekove pravice pogosto sklicuje, čeprav je sklicevanje včasih nekoliko zavajajoče.

#### **4. IZOBRAŽEVANJE ROMSKIH OTROK**

Začeli bomo s poudarkom, ki govori o »spoštovanju do otrokovih staršev, njegove kulturne identitete, jezika in vrednot, nacionalnih vrednot države, v kateri otrok prebiva, države, iz katere morda izhaja, in do civilizacij, različnih od njegove.« (29.1.c) Poudarek smo izbrali, ker je v slovenskih poročilih o uresničevanju konvencije največkrat izpostavljena problematika izobraževanja romskih otrok.

Tako Združeno tretje in četrto poročilo RS uresničevanju Konvencije iz leta 2013 navaja številne ukrepe za izboljšanje pravice romskih otrok do izobraževanja, med drugim: prepovedano oblikovanje oddelkov z zgolj romskimi učenci; standardizacija romskega jezika kot podlaga za poučevanje romskega jezika; vpeljava romskih pomočnikov; vpeljan izbirni predmet romska kultura.

Kljub številnim ukrepom, ki jih je sprejela Slovenija za boljše izobraževanje romskih otrok, pa Odbor ZN za otroke v Sklepnih ugotovitvah odbora k slovenskemu poročilu glede pravic do izobraževanja romskih otrok opozarja na slab šolski uspeh romskih otrok na osnovnošolski ravni in velik osip na vseh ravneh izobraževanja. Opozarja tudi, da šole »še vedno uporabljajo zastarela gradiva, ki krepijo stereotipe, predsodke in negativno percepcijo Romov«. In priporoča, da se »odpravijo vse reference na romsko populacijo, ki so povezane s predsodki, v šolskih učbenikih, in se sprejme ukrepe za spodbujanje kulture strpnosti in multikulturalizma v šolah«.

## 5. VPRAŠANJE KVALITETE ZNANJA

Formulacija ciljev izobraževanja iz konvencije govori o pravicah otroka do razvoja svojih sposobnosti, perspektive, vednosti, spretnosti, dosežkov priča o drugi logiki, tako da se zastavi vprašanje, v kakšnem odnosu sta ta dva zorna kota. Jasno je namreč, da če otroci nimajo temeljne vednosti, ki jim omogoča uspešno vključevanje v družbo in življenje v njej, potem niso razvili svojih sposobnosti. Vendar s to trditvijo še nismo razvili povezave med vednostjo in razvojem sposobnosti otrok. Še več, konvencija o otrokovih pravicah pa stoji na perspektivi, ki vednosti, spretnosti in dosežkov ne postavlja v središče pozornosti, kar lahko vzbuja občutek, da so iz perspektive pravic otrok manj pomembni. To bi terjalo artikulacijo širšega pogleda, ki bi pokazal, da je otrok vselej že v svetu in vselej že v družbi, tako da je tudi njegove sposobnosti potrebno misliti v teh okvirih. A tega okvira nam tu ni potrebno razviti oziroma je še druga pot, ki kaže na pomen vednosti za otrokovo pravico do izobraževanja – ki se iz opredelitev zdi bolj kot pravica otroka do razvoja njegovih sposobnosti. Iz perspektive konvencije je namreč v ospredju koncept enakih možnosti otrok. Prav to pa je točka, kjer se šolski sistem, ki ne skrbi za kvalitetno izobraževanje v smislu znanja otrok, izkaže za krivičen do dela otrok in nasprotuje načelom enakih možnosti.

Naj to bolj podrobno razvijemo. Pozornost pri uresničevanju konvencije je pogosto usmerjena predvsem na zanemarjanje čustvenega in socialnega razvoja, in vpliva merjenja znanja na marginalne skupine.<sup>7</sup> Manj pa se poudarja element, ki je neposredno povezan z vednostjo in opolnomočenjem učencev, ki je z njo povezano: »Kot pravica, ki daje opolnomočenje, je edukacija primarno sredstvo, s katerim se ekonomsko in socialno marginalizirani odrasli in otroci lahko dvignejo iz revščine in pridobijo sredstva, da polno participirajo v skupnosti.«<sup>8</sup>

Včasih je bil splošni učni uspeh v slovenskih osnovnih šolah v statističnem smislu bolj ali manj normalno porazdeljen. To pomeni, da je bilo med učenci največ dobrih, manj je bilo zadostnih in prav dobrih, malo pa nezadostnih in odličnih. Ti časi so minili. Pred slabim desetletjem je denimo osnovno šolo končala z odličnim uspehom že več kot tretjina učencev. Kako to veliko spremembo razumeti? Možne so vsaj tri razlage. Prva je, da danes otroci veliko več znajo, druga, da je učna snov manj zahtevna, in tretja, da so se spremenili kriteriji ocenjevanja.

---

<sup>7</sup> In ko se osredotočijo na kvaliteto, jo lahko opredelijo zelo ozko. V kontekstu diskusije o otrokovih pravicah se poudarja širši kontekst edukacije, učno okolje, število dobro izobraženih učiteljev, dostop do učnih sredstev itd., in se opozarja, da učni dosežki ne morejo biti edino merilo za doseganje kvalitetne vzgoje in izobraževanja, in lahko vodijo na redukcijo vzgoje in izobraževanja na število točk na testih in uvrstitve držav na mednarodno primerjalnih lestvicah.

<sup>8</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13, The right to education.

Prva razlaga bi bila prepričljiva, če bi obstajali dokazi, da se zahtevnost učne snovi in strogost ocenjevanja nista pomembno spremenili, druga, če bi bilo res, da se nista bistveno spremenila niti znanje otrok niti strogost ocenjevanja, tretja pa, če sta v glavnem ostali nespremenjeni znanje otrok in zahtevnost učne snovi. Morda se zdi takšno razmišljanje poenostavljanje, ker ni nujno, da je pravilna le ena od teh razlag. Lahko so pravilne vse tri. Toda tudi če so, to ne odpravlja osnovnega problema: pojasnitve vzroka za nastalo spremembo. Razlika je le v tem, da bi bilo v tem primeru treba pokazati, koliko prispeva k pojasnitvi te spremembe vsaka od teh razlag. Zato lahko rečemo, da bi bilo v obeh primerih povečanje števila odličnjakov nekaj dobrega, če bi bila pravilna prva razlaga, in nekaj slabega, če bi bili pravilni druga ali tretja razlaga. Povečano število odličnjakov ni nič slabega. Slabo je le, če je posledica znižanja zahtevnosti učne snovi ali nižjih meril pri ocenjevanju znanja. V preteklosti je šolska oblast očitno menila, da je prva razlaga napačna, saj je kot enega od argumentov za ukinitvev splošnega učnega uspeha, ki se je na podlagi spremembe Zakona o osnovni šoli zgodila s šolskim letom 2008/09, navajala prav veliko povečanje števila odličnjakov. Ker pri tem ni omenjala, da bi bil vzrok tega povečanja lahko v znižanju zahtevnosti učne snovi, ampak je poudarjala le pritisk staršev na učitelje, naj ocene ob koncu leta zaključujejo navzgor, je mogoče sklepati, da je videla vzrok za povečanje števila odličnjakov v zmanjšanju strogosti ocenjevanja. Toda tudi če je bila manjša strogost ocenjevanja dejansko vzrok za povečano število odličnjakov, po ukinitvi splošnega učnega uspeha ne vemo, ali se je zaradi tega strogost ocenjevanja povečala. Gotovo je le to, da zaradi te ukinitve prej omenjena anomalija, ki se je kazala kot nenormalno povečanje števila odličnjakov, danes ni več vidna. To pa zato, ker je bilo z ukinitvijo splošnega učnega uspeha odstranjeno prav ogledalo, v katerem se je ta anomalija kazala. Vprašanje pa je, ali je bil s tem ukrepom odpravljen tudi vzrok za takratno povečanje števila odličnjakov. Čisto mogoče je, da se sedaj ta nenormalnost nadaljuje pri ocenah iz posameznih predmetov. Nekateri podatki potrjujejo to hipotezo. Po podatkih Državnega izpitnega centra je bil namreč ta delež za šolski leti 2008-2010, če se ga izračuna samo na podlagi povprečja zaključnih ocen iz obveznih predmetov v 9. razredu, sicer za približno pet odstotkov nižji kot prej, delež prav dobrih pa za približno enak odstotek višji. Še vedno pa bi bilo več kot četrtnina učencev odličnih. Če prištejemo še prav dobre, vidimo, da bi bilo nekaj več kot 60 odstotkov učencev prav dobrih in odličnih, nezadostnih in zadostnih pa skoraj enako kot leta pred tem, tj. približno 8 odstotkov. Takšna porazdelitev učnega uspeha pa je nenormalna.

Iz tega sledi, da ukinitvev splošnega učnega uspeha ni bila učinkovit ukrep, če ga presojava po njegovem vplivu na pravičnost ocenjevanja, ki jo v tem primeru lahko opredelimo kot sorazmernost med izkazanim znanjem in dobljeno oceno. A tudi če je bil učinkovit, to še ne pomeni, da je bil tudi pravilen in nujno potreben. Kajti če



so starši pritiskali na učitelje, naj dvigujejo ocene, ker je bil od splošnega učnega uspeha odvisen vpis njihovih otrok na želeno gimnazijo, bi morala šolska oblast zaščititi učitelje pred temi pritiski in zagotoviti pogoje, v katerih bi učitelji lahko znanje učencev pravično ocenili. Prav tako bi te pritiske lahko zmanjšala tako, da bi se za vpis upoštevale (tudi) ocene, pridobljene z zunanjim preverjanjem znanja.

Vendar je ravnala nasprotno. Nacionalno preverjanje znanja je zreducirala na povratno informacijo učencem in učiteljem, ki kot taka nima več praktično nobenega vpliva na izbirne postopke pri vpisu na srednje šole z omejitvijo vpisa.<sup>9</sup>

## 6. ZASEBNO ŠOLSTVO

V Sloveniji se je formalni položaj zasebnega šolstva začel urejati z Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji, v kateri so bila leta 1995 predstavljena izhodišča za prenovo šolstva v Sloveniji. V okviru »Načel in izhodišč« je bil načelni položaj zasebnih šol opredeljen takole: »Država mora zakonsko urediti in omogočiti ustanavljanje zasebnih vrtcev in šol. Ta dolžnost izhaja iz mednarodnih dokumentov, npr. iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki staršem zagotavlja pravico, da lahko izberejo za svoje otroke tudi takšne vrtce in šole, ki jih niso ustanovile javne oblasti (če ustrezajo minimalnim standardom, ki jih določi ali predpiše država, in če niso v nasprotju z veljavno zakonodajo.)« (Krek, 1995: 16)

Podrobnejše načelne opredelitve urejanja zasebnega šolstva v Beli knjigi I najdemo v poglavju »Zasnova ureditve položaja zasebnih šol in vrtcev«. Bistvena se zdi tista, ki se nanaša na razmerje med javnim in zasebnim področjem: »Razmerje javnega in zasebnega sektorja naj bo tako, da zasebne šole bogatijo javno ponudbo, staršem omogočijo večjo izbiro, prispevajo k večji prilagodljivosti sistema in dopolnjujejo javno šolsko mrežo (in je ne omejujejo ali rušijo). Vsaj tam, kjer zasebne šole nadomeščajo javni šolski sistem, so potrebni mehanizmi za nadzor kakovosti zasebnih šol.« (Krek, 1995: 238). Položaj zasebnih šol naj bi bil zasnovan tako, da bi naredile javni šolski sistem bolj fleksibilen, dopolnile javno šolsko mrežo tam, kjer ima ta premajhne zmogljivosti, njihov obstoj pa naj ne bi privedel do tega, da bi bilo treba javne šole zapirati zato, ker so se učenci vpisali v zasebno šolo.

Zasebne šole (osnovne in gimnazije) same zasnujejo svoje programe, potrditi pa jih mora strokovni svet. To strokovni svet stori, ko ugotovi, da njihov program zagotavlja »enakovreden izobrazbeni standard«. (17. člen ZOFVI). Ta zahteva je omiljena za programe, ki jih zasebne šole izvajajo po posebnih pedagoških načelih, za katere mora strokovni svet ugotoviti, da zagotavljajo »minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključitev izobraževanja in jih je priznalo ustrezno zdru-

---

<sup>9</sup> Več o temi v Kodelja 2012.

ženje teh šol.« Dodano pa je določilo, da se tovrstne izobraževalne programe preverja s poskusom ves čas šolanja prve generacije. Omilitev je bila sprejeta, da bi ustanavljanje omogočili tudi šolam, ki se s svojimi programi izraziteje razlikujejo od izobraževalnega programa javne šole in bi bila zato zanje formulacija »enakovreden izobrazbeni standard« premočna, so se pa s svojim vzgojnim konceptom uveljavila v evropskem izobraževalnem prostoru.

Obstoječa ureditev, ki izhaja iz prve Bele knjige, je torej taka, da je zasebna iniciativa na področju šolstva omogočena, a obenem pogojena: omejitve se nanaša na njihovo kvaliteto. Če program ne zagotavlja zahtevanih standardov kvalitete, ne dobi javne veljave, saj ne bi bil v skladu s pravico otrok do izobrazbe.

Država Slovenija torej zagotavlja tudi pravico do ustanavljanja in upravljanja zasebnih šoli, ki je v Konvenciji na posreden način zapisana v 2. točki 29. člena,<sup>10</sup> zagotavljajo pa jo tudi drugi mednarodni dokumenti o človekovih pravicah,<sup>11</sup> le da je v njih bolj neposredno povezana s pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke v skladu s svojim verskim ali filozofskim prepričanjem. Kakšna je obveznost države, je najprej odvisno od tega, ali je pravica razumljena kot pozitivna ali kot negativna. Negativna pravica pomeni, da ima vsak starš pravico ustanoviti ali izbrati za svoje otroke šolo v skladu z lastnim religioznim, moralnim ali filozofskim prepričanjem, medtem ko država to pravico varuje in jo ne omejuje, če niso dani zadostni in z zakonom določeni razlogi. Pozitivna pravica pa pomeni, da država vsakemu staršu omogoči dejansko uresničevanje te pravice s tem, da ustanovi in / ali financira zasebne šole. Dilema je torej v tem, ali obravnavati navedeno pravico kot negativno ali kot pozitivno. 2. točka 29. člena govori o tem, da obravnavanih dveh členov »ni dovoljeno razlagati tako, da bi posameznikom ali organom kratila pravico ustanavljanja in upravljanja izobraževalnih ustanov.« Torej je pravica v Konvenciji zapisana negativno – ni dovoljeno prepovedati zasebnih šol.

Resolucija Evropskega parlamenta iz leta 1984, ki kot resolucija za članice ni pravno obvezujoča, pa skuša zasebno šolstvo povezati s pozitivno pravico, saj je

<sup>10</sup> »Nobene določbe tega ali 28. člena ni dovoljeno razlagati tako, kot da bi posameznikom ali organom kratila pravico ustanavljanja in upravljanja izobraževalnih ustanov; pogoj je le, da so spoštovana načela iz 1. točke tega člena in da je izobrazba, ki jo dajejo take ustanove, v skladu z minimalnimi normami, ki jih lahko predpiše država.«

<sup>11</sup> »Države članice tega pakta se zavezujejo, da bodo spoštovale pravico staršev in v danem primeru zakonitih skrbnikov, da za šolanje svojih otrok prosto izberejo tudi druge ustanove, ki jih država lahko predpiše ali sprejme.« (Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, čl. 13.3). Podobne določbe so tudi v Konvenciji proti diskriminaciji v izobraževanju: »Države podpisnice so se sporazumele: ... da je bistvenega pomena spoštovati prosto voljo staršev, in kjer to prihaja v poštev, voljo zakonitih varuhov«, ... »da sami za šolanje otrok izberejo tudi druge institucije kot tiste, ki jih vzdržujejo javni organi, vendar le, če so vsaj na takšni ravni, kakor so jo kot minimalno predpisali ali odobrili pristojni javni organi.« (Čl. 5.b.

v njej med drugim zapisano: a) da ni stvar države, da priporoča ali preferira niti konfesionalne oziroma z določeno konfesijo inspirirane šole niti nekonfesionalni pouk; b) da mora država dopuščati javne in zasebne šole; c) da pravica do svobode pouka implicira obveznost držav članic, da zagotovijo možnost dejanskega izvrševanja te pravice tudi s financiranjem zasebnih šol iz javnih sredstev v takem obsegu, da bodo lahko izvrševale svoje naloge in obveznosti pod enakimi pogoji kot javne šole.<sup>12</sup>

Toda zgornja Resolucija ni pravno zavezujoča, o čemer jasno pričajo razsodbe Evropske komisije in sodišča za človekove pravice glede tistega dela omenjene Resolucije, ki govori o obveznosti države do financiranja zasebnih šol. Gre za uradno razlago drugega člena Prvega protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki se glasi: »Nikomur ne sme biti zanižana pravica do izobraževanja. Država mora pri izvrševanju katerekoli funkcije, ki jo prevzame v odnosu do vzgoje in poučevanja, spoštovati pravico staršev, da zagotovijo takšno vzgojo in poučevanje, ki je v skladu z njihovimi lastnimi religioznimi in filozofskimi prepričanji.« (Digest, 1985: 743) V nekaj primerih, ki sta jih Evropska komisija in sodišče za človekove pravice obravnavala v zvezi z navedenim členom Protokola, sta namreč jasno odločila, da Protokol ne nalaga državi nobene obveznosti, da na lastne stroške uvaja ali subvencionira izobraževanje katerekoli vrste in katerekoli ravni, prav tako pa tudi, da noben starš ali skupina staršev ne more izvajati pritiska na državo, da ustanovi nove šole posebne vrste ali da subvencionira obstoječe šole, če gre za šole, ki dajejo vzgojo in izobrazbo v skladu s posebno kulturno, religiozno ali konfesionalno tradicijo oziroma s posebno akademsko specializacijo. (Meredith, 1992: 26)

Iz povedanega sledi, da Slovenija uresničuje zahteve Konvencije, ki so povezane z možnostjo ustanavljanja zasebnih šol. Posebej pa velja opozoriti, da so te zahteve v Konvenciji postavljene negativno, kot prepoved prepovedi ustanavljanja zasebnih šol, da pa iz Konvencije kot celote veje še nek drug duh: da bi morali tudi otroci, ne le starši, imeti besedo pri tem, katero šolo (javno ali zasebno) bodo obiskovali.

## **7. ZAKLJUČEK**

Na koncu naj omenimo še eno veliko temo, ki v zadnjih petih letih vpliva na uresničevanju otrokovih pravic – ekonomsko krizo. Ekonomska kriza prinaša pritiske na državo blagostanja, brezposelnost staršev in revščino dela prebivalstva, pritisk na standarde v izobraževanju, vse to ima potencialen vpliv na enake možnosti otrok v izobraževanju. Na to je bilo večkrat opozorjeno. Strokovnjaki pa

---

<sup>12</sup> »Parlamento Europeo: La libertà di scuola e di istruzione« (1984), v: Pajer, 1991.

opozarjajo tudi, da lahko ekonomska kriza vodi do oženja ciljev izobraževanja in do podrejanja izobraževanja trgu dela. Ne moremo reči, da denimo poskusi uva-  
janj finančne pismenosti in podjetništva v splošne izobraževalne šole zožujejo ci-  
lje izobraževanja, vendar pa diskurz, ki se ob tem včasih razvija, ustvarja ozračje,  
ki lahko na daljši čas k temu prispeva. Tako da čas ne prinaša samo priložnost, da  
se uresničevanje otrokovih pravic izboljšuje, temveč prinaša tudi nove izzive in  
tudi možnost, da se pri uresničevanju otrokovih pravic na področju izobraževanja  
naredi korak nazaj.

## Literatura

- ARCHARD, David. *Children Rights and Childhood*. London in New York: Routledge, 2004.
- BAHOVEC, Eva, KODELJA, Zdenko, MARJANOVIČ UMEK, Ljubica, ZGAGA, Pavel,  
KOVAČ ŠEBART, Mojca, ŠIMENC, Marjan, KREK, Janez. Načela in teoretična izhodišča. V:  
KREK, Janez (ur.). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana:  
Ministrstvo za šolstvo in šport, 1995, str. 11-34.
- BUCHANAN, Allen. *The Heart of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Committee on the Rights of the Child. *General Comment 1 (2001). Article 29 (1): The Aims of  
Education*. CRC/GC2001/1, 17 April 2001. (Dostopno na: [http://www.unicef-irc.org/portfolios/  
general\\_comments/GC1\\_en.doc.html](http://www.unicef-irc.org/portfolios/general_comments/GC1_en.doc.html))
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 13. The right to  
education* (Twenty-first session, 1999). U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999). (Dostopno na: [http://  
www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx))
- Committee on the Rights of the Child. Sixty-third session. *Concluding observations on the  
combined third and fourth periodic reports of the Republic of Slovenia*, adopted by the Committee  
at its sixty-third session (27 May – 14 June 2013). (Dostopno na: [http://www2.ohchr.org/english/  
bodies/crc/docs/co/CRC-C-SVN-CO-3-4.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-SVN-CO-3-4.doc))
- Council of Europe. *Digest of Strasbourg Case - Law relating to the European Convention on  
Human Rights*, Vol. 5. Berlin, Bonn, München: C. Heymanns Verlag, 1985.
- KODELJA, Zdenko. *Kritika in apologija*. Ljubljana: Pedagoški inštitut, 2012.
- KREK, Janez (ur.). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana:  
Ministrstvo za šolstvo in šport, 1995.
- MEREDITH, Peter. *Government, Schooling and the Law*, London: Routledge, 1992.
- NOWAK, Manfred. The right to education. V: EIDE, Asbjorn, KRAUSE, Catarina, ROSAS,  
Allan (ur.). *Economic, Social and Cultural Rights*. Dodrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- PAJER, Flavio (ur.). *L'insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa*. Leuman-  
Torino: Elledici, 1991.
- ŠIMENC, Marjan. Zasebno šolstvo. V: KREK, Janez (ur.). *Zasebno šolstvo: struktura,  
primerjava različnih šolskih sistemov in zakonodajne rešitve v Republiki Sloveniji*. Ljubljana:  
Ministrstvo za šolstvo in šport, 1996, str. 9-45.
- ŠIMENC, Marjan. Zasebno šolstvo osem let pozneje. *Šol. polje*, 2003, letn. 14, št. 5/6, str. 125-136.
- Vlada Republike Slovenije. *Tretje in četrto periodično poročilo RS na podlagi konvencije o  
otrokovih pravicah*. (Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/  
dokumenti\\_pdf/tretje\\_poroc\\_konvencija\\_pr160309.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/tretje_poroc_konvencija_pr160309.pdf))

## **Povzetek**

Prispevek na kratko predstavi uresničevanje pravice do izobraževanja v RS, kot izhaja iz Konvencije o otrokovih pravicah. Uvodoma opozori na poseben status pravice do izobraževanja, ki ni samo pravica otrok, temveč tudi odraslih. Poleg tega je pravica do izobraževanja tesno povezana z uresničevanjem vseh drugih pravic. Prispevek predstavi splošen pregled uresničevanja pravice glede na opredelitve 28. in 29. člena konvencije. Nato pa predstavi nekaj uresničevanja konvencije na izbranih področjih. Gre za izobraževanje romskih otrok, kvaliteto znanja, zasebno šolstvo. Na kompleksnost problematiko uresničevanja pravice romskih otrok do izobraževanja je večkrat opozorjeno v mednarodnih poročilih RS o uresničevanju konvencije. Manj jasno pa je, da je tudi kvaliteta znanja, ki ga dobijo učenci v šoli, moment, ki ga je mogoče obravnavati iz zornega kota konvencije. Prispevek tudi analizira ureditev zasebnega šolstva: to je področje izobraževanja, ki je v Sloveniji bilo deležno največjih sprememb v obdobju po sprejemu Konvencije o otrokovih pravicah, analiza pa pokaže, da je ureditev taka, da v celoti zadošča zahtevam, ki so zapisane v Konvenciji.

## **Pravica do inkluzivne vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami: ovire in možnosti uresničevanja**

### **1. UVOD**

Začetki vključevanja oseb s posebnimi potrebami v ožje in širše okolje segajo v šestdeseta leta dvajsetega stoletja, ko se je začelo gibanje za človekove pravice (Florian, 2005). Od 1920 do 1960 je bila aktualna segregacija otrok s posebnimi potrebami (OPP), od 1960 do 2000 integracija in po letu 2000 inkluzivna vzgoja in izobraževanje OPP (Brusling in Pepin, 2003).

V Sloveniji se premalo zavedamo, da inkluzija spada med temeljne pravice, vrednote in ideale in ni privilegij ali nova moderna ideja (Grossman, 2003). Konvencija OZN o pravicah otrok (KOP, 1990) je eden od ključnih dokumentov, ki opredeljuje pravice vseh otrok, tudi OPP. V mnogo večji meri kot vrstniki brez posebnih potreb so OPP diskriminirani in odrinjeni na družbeno obrobje v vseh državah, v družbenih, ekonomskih in kulturnih okoljih ter politikah. OPP vsakodnevno doživljajo ovire pri uresničevanju pravice do optimalnega vključevanja v okolje. Poudarjamo primanjkljaje, motnje in ovire OPP, podcenjujemo pa močna področja in premalo pozornosti namenjamo njihovim posebnim potrebam. Ovire pri uresničevanju inkluzije so pogostejše v okolju, v katerem posamezniki živijo, kot v samih primanjkljajih. Čeprav v zadnjih letih opazamo pozitivne spremembe, je razkorak med potrebami OPP in uresničevanjem le-teh v družbi velik (UNICEF, 2007).

### **2. POGLED V PRETEKLOST**

Pregled preteklih dogodkov nam je v pomoč pri razumevanju vzgoje in izobraževanja OPP. Naši pretekli dosežki so primerljivi z dosežki drugih držav, saj je bila specialna šola za gluhe otroke ustanovljena v Gorici že 1840. leta, 1911. leta sta bila v Ljubljani odprta dva razreda za otroke z motnjami v duševnem razvoju in 1930. leta je bila odprta specialna šola za otroke z motnjami v duševnem razvoju. 1960. leta smo dobili zakon, ki je urejal vzgojo in izobraževanje vseh skupin OPP in je bil ločen od osnovnošolskega zakona (Kolenc, 1996).

V šolskem letu 1976/77 je bilo v specialne ustanove vključenih 3,4% osnovnošolcev. Med 1960. in 1980. leti je bil v osnovnih šolah (OŠ) velik osip, saj je le 90% učencev uspešno zaključilo osnovno šolo (Magajna, Kavkler in Ortar Križaj, 2003). Zaradi velikega deleža otrok, ki niso uspešno zaključili OŠ, so se s ce-

lostnim in sistematičnim pristopom lotili zmanjševanja osipa. S ciljem zmanjševanja osipa v OŠ so bili po 1980. letu v okviru predšolskih in zdravstvenih ustanov organizirani preventivni ukrepi, kot so: preventivni psihološki pregledi za vse 3-letnike, logopedski pregledi za 5-letnike, 6-letniki pa so bili vključeni v programe priprave na šolo (500 ur), v katerih so razvijali znanja in veščine, potrebne za uspešnejše formalno izobraževanje rizičnih skupin otrok. Zaposlili so svetovalne delavce. Pri vseh 8-letnikih so preventivno preverjali bralne sposobnosti in jim nudili pomoč, če so jo potrebovali. S celostnim sistematičnim pristopom se je pomembno zmanjšal osip v OŠ.

V Beli knjigi v vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995) so bili zasnovani temelji vključevanja OPP v OŠ. Avtorji so uporabljali aktualen izraz integracija, a so v dokument vključili vse bistvene pogoje za uspešno inkluzivno vzgojo in izobraževanje OPP od individualizacije in diferenciacije, posebnih potreb, usmerjanja v programe, individualiziranega programa, vključevanja defektologov v obravnavo OPP v OŠ, potrebo po dodatnem izobraževanju učiteljev itd. Predlagali so tudi možnost vključevanja otrok z motnjami v duševnem razvoju v ustrezne programe redne OŠ, kar je bilo potem predvideno tudi v Zakonu o osnovni šoli (1996), a se žal še danes ne uresničuje.

V poročilu Komiteja za otrokove pravice o uresničevanju otrokovih pravic v Sloveniji (30. 1. 2004, CRC/C/15/Add.230, 42. točka 23. člena) je bilo navedeno, da se določeni programi (npr. prilagojen program z znižanim standardom) izvajajo le v specialnih ustanovah, čeprav je po Zakonu o usmerjanju OPP (2000) predvideno izvajanje tega programa tudi v rednih oddelkih OŠ. Opozorilo do danes še ni bilo upoštevano.

Na osnovi raziskovalnih rezultatov, izkušenj dobre prakse, kritične analize problemov in ovir v naši praksi, domačih in tujih dokumentov smo oblikovali celostno usmerjen in sistematičen model pomoči Koncept dela z učenci z učnimi težavami (Magajna idr, 2008), ki ga je 2007. leta sprejel Strokovni svet RS za splošno izobraževanje. V dokumentu je bila oblikovana vizija premagovanja učne neuspešnosti in dela z učenci z učnimi težavami. Poudarek ni bil več le na premagovanju težav in primanjkljajev, ampak tudi na perspektivi moči, odkrivanju in uporabi močnih področij posameznika ter spodbujanju dejavnikov, ki tudi ob vztrajanju nekaterih težav pri učenju in v socialnem vključevanju, vodijo do uspešnih izobraževalnih in poklicnih prilagoditev. V okviru koncepta je bil oblikovan pet-stopenjski model pomoči učencem z učnimi težavami, ki omogoča otrokom, ki so rizični za učne težave zaradi revščine, dvojezičnosti, slabega poučevanja in drugih razlogov, da jih čim bolj zgodaj odkrijemo, jim nudimo učinkovito učno pomoč in podporo v sodelovanju z vsemi udeleženi, od učenca, staršev do strokovnih delavcev. Ker so učne težave različno intenzivne, moramo organizirati tudi različno intenzivne oblike pomoči učencem, ki morajo biti

razporejene na kontinuumu od prve do pete stopnje ter so vedno bolj intenzivne in specifične glede na potrebe posameznika. Tako organizirana dobra poučevalna praksa in različne oblike pomoči terjajo vedno bolj specifična znanja šolskih strokovnih delavcev. Celoten niz petih stopenj pomoči je učinkovit, če vsi strokovni delavci, starši in otroci dobro sodelujejo in uresničujejo svoje naloge, kar pa je potrebno tudi evalvirati. Učinkovitost petstopenjskega modela je bila preverjena na šolah.

V raziskavi Analiza dobrih praks v evropskih šolskih sistemih (Konzorcij projekta Included, 2010) so bila izdelana priporočila za oblikovanje bolj inkluzivne šole tudi pri nas. Izpostavljena je bila potreba po korenitih spremembah, ki so odvisne od usposobljenosti učitelja in uvajanja sistemskih sprememb. Ugotovili so, da nivojski pouk z različnimi zahtevami in pričakovanji do otrok ne izboljšajo šolskega uspeha otrok s povprečnim ali nižjim izobraževalnim uspehom, ampak ga celo poslabšajo. Šole naj ne bi razvrščale otroke v šole z različnimi izobraževalnimi standardi, posebno tiste iz depriviligiranih okolij ne. Spodbujati je potrebno razvoj vključujočih praks in razvijati strategije za večjo participacijo staršev v procesih odločanja v zvezi z njihovim otrokom.

Od šolskega leta 2010/12 leta naprej vsi študenti, vključeni v bolonjske programe pedagoških fakultet, poslušajo predmet Inkluzivna vzgoja in izobraževanje, s katerim pridobijo osnovna znanja s področja odkrivanja in obravnave OPP, da bodo uspešneje poučevali OPP.

### **3. PRAVICA DO INKLUZIVNE VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA**

Iz različnih dokumentov mednarodnih organizacij je razvidno, da so človekove pravice kot splošna družbena ter splošna pravna kategorija med ključnimi elementi inkluzivne usmeritve. Inkluzivna usmeritev prepoveduje vsakršno diskriminacijo, zato odprava diskriminacije zahteva, da nediskriminirani del prebivalstva ustvari razmere za razvoj inkluzije. Obveznost države do vključevanja OPP v večinske šole je pravno zavezujoče opredeljena že v Konvenciji o otrokovih pravicah. Invalidnost se tu prvič pojavlja kot sestavina pravne norme o prepovedi razlikovanja (Šelih, 2013).

V mednarodnih dokumentih je inkluzivna vzgoja in izobraževanje opredeljena kot reforma, ki podpira raznolikost šolajoče populacije in potrebe vseh otrok, ter kot načelo, ki opredeljuje izobrazbo kot osnovno človekovo pravico in osnovo za pravičnejšo družbo (Ainscow in Sandill, 2010). Za pravni okvir, ki podpira inkluzijo in pravice vseh otrok do inkluzivne vzgoje in izobraževanja, so med pomembnejšimi sledeči dokumenti: Deklaracija o človekovih pravicah (1948); Konvencija o otrokovih pravicah (1989); Deklaracija Izobraževanje za vse (1990); Standardna pravila izenačevanja možnosti za osebe z invalidnostmi (1993); Salamanška dekla-



racija (1994); Pravica do izobraževanja oseb z invalidnostjo: v smeri inkluzije (2001); Konvencija o pravicah oseb z invalidnostjo (2006) itd. (v UNESCO, 2005; UNESCO, 2009; UNESCO, 2012, Kavkler, 2013). V okviru programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 je poseben poudarek namenjen spodbujanju izobraževanja OPP znotraj rednih oblik vzgoje in izobraževanja ter zagotavljanju odprtega učnega okolja in izboljšanju dostopa do posameznih ravni izobraževanja (po Sardoč, 2005).

V slovenski zakonodaji sta spremembe na področju posebnih potreb prinesla Zakon o osnovni šoli (1996) in Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP, 2000).

Zakon o OŠ je uzakonil temeljne pogoje za uresničevanje pravice OPP do inkluzivne vzgoje in izobraževanja. V zakon je uveden izraz OPP in predstavljen je kontinuum izobraževalnih programov za OPP od izobraževalnih programov prilagojeno izvajanje z dodatno strokovno pomočjo, prilagojenih izobraževalnih programov do posebnih programov ter programov vzgoje in izobraževanja (12. člen). Pravico do prilagajanja metod in oblik dela, vključevanje v dodatni ali dopolnilni pouk ter druge individualne ali skupinske oblike pomoči pa so dobili tudi otroci z učnimi težavami in posebej nadarjeni učenci. V 49. členu Zakona o OŠ je določeno, da imajo starši pravico OPP vpisati v OŠ v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno biva, razen če šola ne izpolnjuje pogojev. Takrat se na osnovi odločbe otroka vključi v drugo ustrežno OŠ. Pogoji za izvedbo kontinuuma programov še danes niso izpolnjeni.

V Zakonu o izobraževanju in usposabljanju otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem razvoju (1976) je bilo opredeljeno, da se morajo vsi otroci, ki zaradi motenj v telesnem in duševnem razvoju potrebujejo posebne oblike vzgoje, izobraževanja in usposabljanja, izobraževati v skladu s tem zakonom, torej v posebnih institucijah - organizacijah za usposabljanje (Vršnik Perše, 2009: 91). ZUOPP iz leta 2000 pa že lahko označimo kot poskus države, da sledi mednarodnim trendom po izenačevanju možnosti za izobraževanje ter zmanjševanje diskriminacije OPP na tem področju (Vršnik Perše, 2009: 95). Zakon opredeljuje usmerjanje OPP v programe vzgoje in izobraževanja namesto kategorizacije, izvajanje vzgoje in izobraževanja OPP in postopek usmerjanja v programe vzgoje in izobraževanja ter individualiziran program. V 16. členu so opredeljene ustanove, ki lahko izvajajo posamezne izobraževalne programe. Posebno pozornost je v praksi pritegnil 4. odstavek 16. člena, ki navaja, da vzgojo in izobraževanje po prilagojenih programih izvajajo šole v rednih oddelkih ali v oddelkih s prilagojenimi programi, šole oziroma podružnice šol, ki so ustanovljene oziroma organizirane za izvajanje teh programov in zavodi za vzgojo in izobraževanje OPP. V 28. členu pa je uzakonjena tudi pravica staršev OPP, da sodelujejo pri pripravi in spremljanju izvajanja individualiziranega programa za svojega otroka.

Leta 2011 so bile v ZUOPP vnešene nekatere spremembe, ki naj bi doprinesle k inkluzivnejši vzgoji in izobraževanju OPP in sicer: še pred usmerjanjem uvajanje preventivnega ukrepa »takojšnje in kontinuirane podpore in strokovne pomoči v programih vzgoje in izobraževanja« (4. člen); izvajanje dodatne strokovne pomoči kot pomoči za premagovanje primanjkljajev, ovir oz. motenj, svetovalne storitve in učne pomoči (8. člen) in opredelitev strokovnih nalog, ki jih opravljajo različne ustanove (20. člen). Novosti, ki naj bi povečale inkluzivnost vzgoje in izobraževanja OPP, se še leta 2014 ne izvajajo, ker niso bile dobro definirane, ustrezno predstavljene strokovnim delavcem in umeščene v delovne naloge ustanov. Neinkluziven pa je 47. člen, ki opredeljuje nesorazmerno visoko globo 1.000,00 evrov za starše za prekršek ne vključitve OPP v z odločbo opredeljene ustanove (48. člen).

V evropski strategiji s področja posebnih potreb 2010-2020 so opredelitve za izvajanje učinkovite inkluzije za vse otroke (European Commission, 2010).

Kljub številnim mednarodnim in domačim dokumentom, ki poudarjajo pomen inkluzivne vzgoje in izobraževanja za vse otroke, OPP in družbo, pa nekatere države, med katerimi je tudi Slovenija, sprejmejo zakonodajo, ki predstavlja osnovo za uresničevanje inkluzije, a je v praksi ne uresničujejo. Meijer in Watkins (2001) na osnovi analize stanja v 15. evropskih državah ugotavljata, da inkluzivno usmerjena zakonodaja predstavlja temelj za razvoj inkluzivnega izobraževanja, vendar ni zadosten pogoj za razvoj inkluzije v praksi, kar se dogaja tudi v naši praksi vzgoje in izobraževanja OPP.

## **4. DEJAVNIKI INKLUZIVNE VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA**

### **4.1. Raznolika populacije šolarjev**

Zgaga (po Žolnir, 2010) je na konferenci ministrov za izobraževanje Sveta Evrope poudaril, da je nov velik izziv za pedagoško stroko upoštevanje raznolikosti populacije otrok, ki se ne učijo enako radi, niti enako lahko, niti enako uspešno vseh predmetov. Učitelj se mora usposobiti, da bo lahko uspešno poučeval svoj predmet in raznoliko populacijo otrok.

Raznolikost populacije šolarjev je razvidna tudi iz njihovih izobraževalnih dosežkov. V letu 2010/11 le 1,3% šolarjev ni uspešno zaključilo OŠ (SORS, 2012). Povprečni rezultati mednarodnih raziskav so bili dobri. Iz PISA (2012) rezultatov pa je razvidno, da je okrog 20% petnajstletnikov, med katerimi je velik delež OPP, ki niso dosegli druge ravni pismenosti, ki bi jim omogočila izobraževalno uspešnost (Srebotnik, 2013). OPP, ki so vključeni v OŠ programe, dosegajo nižje izobraževalne rezultate kot vrstniki tudi na nacionalnih preverjanjih znanja, saj v povprečju dosegajo 38,3% točk v primerjavi z vrstniki, ki jih dosežejo 53%. Ve-

lik delež OPP (76,7%) doseže 50% in manj točk v primerjavi s 40,2% vrstnikov brez posebnih potreb (RIC, 2013). Za obravnavani problem je zanimiva tudi informacija, ki so nam jo posredovali otroci, vključeni v raziskavi TIMSS (2011) in PIRLS (2011). Med vsemi udeleženci iz skoraj 50. držav naši osnovnošolci najmanj radi hodijo v šolo (Srebotnik, 2013). Šola naj bi bila prostor, v katerem se otroci dobro počutijo, imajo občutek podpore odraslih in možnost aktivnega sodelovanja. Negativno doživljanje šole in učenja terja resen razmislek o uresničevanju izobraževalnih in socialnih potreb otrok in ustrezne ukrepe v šolski politiki in praksi.

Za učinkovito poučevanje raznolike populacije otrok, predvsem OPP, je potrebna sprememba filozofije in ključnih načel za spodbujanje inkluzije, kot so: odzivanje na potrebe otrok, aktivno sodelovanje otrok, pozitiven odnos učiteljev, učinkovite in fleksibilne poučevalne veščine, šolsko vodstvo z vizijo, usklajenost strokovnih služb, dodatni viri (tako materialni kot strokovni), sistematične in dobro načrtovane interakcije z vrstniki in odraslimi, upoštevanje pravic marginalnih skupin (otrok migrantov, iz revnih družin itd.) itd (Eaton, 2000; Evropska agencija za razvoj izobraževanja na področju posebnih potreb, 2009). Ker šolski strokovni delavci interpretirajo politiko in zakonodajo s področja posebnih potreb v skladu s svojimi stališči, razumevanjem, izkušnjami, željami, vrednotami, znanjem in načinom dela, ki mu dajejo prednost, se le ta uresničuje takrat, ko verjamejo, da je inkluzija mogoča in smiselna ter imajo za njeno uresničevanje potrebna znanja in veščine (Alton, 2000; Ainscow, 2003; Mitchell, 2008; Kavkler, 2013). Učitelj je najpomembnejši dejavnik uspešnega vključevanja OPP, zato potrebuje znanje in strategije ter pomoč in svetovanje sodelavcev in ojačevanje vodstva šole. Brez timske podpore inkluzije ni mogoče razvijati.

## **4.2. Deleži OPP v populaciji**

Ocenjujejo, da je v Evropi 15 milijonov OPP (Drabble, 2013). Razlike v deležu OPP v populaciji šolajočih otrok so velike. Inkluzivnost posameznih držav ni odvisna le od deleža OPP, ampak od programov, v katere so OPP vključeni. V letu 2010 je imela na primer Islandija 24% OPP, a le 0,3% v specialnih šolah in 0,8% v specialnih razredih, vsi ostali so v rednih ustanovah. Nemčija je imela 5,8% OPP in 4,8% vključenih le v specialne šole. Najmanjše deleže OPP imajo Bolgarija 2% (od tega 1,1% v specialni šoli in 0,05% v specialnih razredih), Luksemburg 2,2% (od tega 1% v specialnih šolah), Italija 2,3% (od tega 0,01% v specialnih šolah in nič v specialnih razredih). Slovenija je bila 2010. leta med 32 evropskimi državami z 1,9% OPP v specialnih ustanovah uvrščena na 11. mesto in na 8. mesto po celotnem 7,5% deležu OPP v populaciji (European Agency for Development in Special Needs Education, Country data 2010, NESSE, 2012).

Iz slovenskih statističnih podatkov (Statistični urad RS, 2014) razberemo, da je bilo ob koncu šolskega leta 2011/12 v redne programe OŠ vključenih 6,2% OPP, v specialne ustanove pa je bilo vključenih 2% OPP (v prilagojenem programu 1.724 ali 1,05% in posebnem programu 1.528 ali 0,93 %) iz celotne populacije osnovnošolcev. V letih 2005/06 do 2011/12 se je vsako leto povečal delež OPP vključenih v redno OŠ in sicer od 3,3% do 6,2%, ter v Osnovne šole s prilagojenim programom in druge zavode se je povečal z 1,7% na 2%. Zaradi razvoja inkluzije bi se moral zmanjševati delež OPP vključenih v Osnovne šole s prilagojenim programom in druge zavode, a se je v resnici povečeval in povečeval pa se je tudi delež OPP, ki so vključeni v redne OŠ. V OŠ populaciji je evidentiranih iz leta v leto več OPP. Vzroki niso znani, a so lahko povezani z diagnosticiranjem OPP, večjo možnostjo zaposlovanja strokovnih delavcev, manjšo toleranco šolskih delavcev do raznolikosti v populaciji ali drugim razlogom.

### **4.3. Spremembe v vzgoji in izobraževanju**

Inkluzivna vzgoja in izobraževanje prinese pomembne spremembe za OPP. Inkluzija in kakovost sta povezani, saj inkluzivna etika pomembno prispeva h kakovosti izobraževanja vseh otrok, ker vpliva na razvoj pravične in demokratične družbe, kjer je različnost cenjena in pomembna (Evropska agencija za razvoj izobraževanja na področju posebnih potreb, 2009:7). Falwey in Givner (2005) opozarjata, da je inkluzija namenjena reformi šol, ker to ni le drugačen program ali prilagojene strategije, ampak je način življenja skupaj z drugimi tako, da vsakdo nekaj pridobi, je cenjen in občuti pripadnosti skupnosti. Inkluzije ne smemo enačiti z integracijo in je ne smemo razumeti le kot dodatek na obstoječo šolsko strukturo, ampak kot proces spreminjanja družbe, okolja in ustanov, ki morajo bolj upoštevati in ceniti različnost (Hegarty, 2003; European Agency for Development in Special Education, 2010).

Šola, ki je usmerjena v otroka, predstavlja osnovo za k človeku usmerjeno družbo, ki spoštuje razlike, omogoča optimalni razvoj potencialov vsakega posameznika in ima spoštljiv odnos do vseh ljudi (Lorenz, 1999). Inkluzivna vzgoja in izobraževanje je otrokova pravica, ki omogoča razvoj dobrih socialnih odnosov v razredu in bolj tolerantno družbo na sploh. Še posebno pomembno je prepoznavanje in uresničevanje osnovnih pravic OPP, ki so med najbolj marginaliziranimi skupinami otrok (UNICEF, 2007). Inkluzivna vzgoja in izobraževanje dolgotrajno reducira predsodke do OPP pri vrstnikih brez posebnih potreb (Drable, 2013), ker je inkluzija OPP bolj odvisna od dejavnikov okolja kot od dejavnikov povezanih z OPP (UNICEF, 2007). Omogoča pa tudi vrstnikom brez posebnih potreb izkušnjo, da je raznolikost cenjena in OPP omogoča okolje brez ovir za optimalni razvoj potencialov potrebnih za uspešno vključevanje v družbo ter izkušnjo razumevanja in tolerance v okolju.

Šole, ki so se odločile za inkluzijo, se konstruktivno odzivajo na ovire, s katerimi se v vzgojno izobraževalnem procesu srečujejo otroci. Ovire in potrebe OPP se spreminjajo, zato je potrebno namenjati veliko pozornosti iskanju učinkovitih oblik obravnave otrok (Lesar, 2009). Inkluzija vključuje identifikacijo in zmanjševanje ovir pri učenju ter participacijo, zato omogoča ekonomično izrabo sredstev za podporo OPP (Booth in Anscow, 2002). Ker v praksi več pozornosti namenimo spreminjanju načina mišljenja kot načina dela, ne dosegamo sprememb. Spremembe v načinu dela ne dosežemo z različnimi dokumenti, sestanki, tečajji itd., ampak s povečanjem podpore udeležencem izobraževanja in razvijanjem take prakse, ki omogoča uspešno učenje vsem otrokom (Ainscow, 2003).

Prepogosto pa se v praksi uveljavlja model inkluzije, ki za razliko od klasičnega pojmovanja socialno-interaktivne inkluzije, ne poudarja pomena prisotnosti in participacije OPP, ampak poudarja izobraževalne rezultate in uspešnost z namenom pridobivanja osnovnih znanj za uspešno zaposlovanje. Zato OPP z izrazitejšimi posebnimi potrebami ostajajo v večjem deležu kot v preteklosti v ločenih šolah (Dyson, 2001).

#### **4.4. Posebne potrebe**

Čeprav je usmeritev v posebne potrebe ključna za uresničevanje inkluzivne vzgoje in izobraževanja, ni enotne definicije (NESSE, 2012). Posebne vzgojno-izobraževalne potrebe imajo otroci, ki imajo pomembno več težav pri učenju in potrebujejo več pripomočkov kot vrstniki brez posebnih potreb (Department for Education, 2014). Norwich (2002) navaja, da jezikovna opredelitev izraza posebne vzgojno-izobraževalne potrebe temelji na posameznikovih vrednotah in potrebah. Posebne vzgojno-izobraževalne potrebe delimo v tri skupine: potrebe, ki jih imajo vsi otroci, potrebe, ki jih imajo nekatere podskupine OPP ter potrebe, ki so specifične za vsakega posameznika in niso neposredno vezane na posebne potrebe skupin OPP. Posebne vzgojno-izobraževalne potrebe torej ne moremo povezati le z značilnostmi posamezne skupine OPP, saj se tudi posebne potrebe posameznikov iste podskupine med seboj močno razlikujejo.

V NESSE (2012) razlikujejo med normativnimi in nenormativnimi potrebami OPP. Strokovno je usklajena in laže določljiva umestitev otrok s fizičnimi in senzornimi okvarami v kategorijo normativnih (vidnih, redkih) posebnih potreb. Mnogo manj jasni pa so kriteriji za opredelitev nenormativnih posebnih potreb (pogoste, skrite), saj vključujejo raznoliko populacijo otrok, ki so bolni, imajo čustveno vedenjske težave, učne težave, disleksijo, socialne probleme in druge težave.

Posebne potrebe so razporejene na kontinuum od lažjih do zelo izrazitih in zato OPP potrebujejo raznolike programe. Večina OPP potrebuje dobro poučevalno prakso in nekaj specifičnih prilagoditev, le manjši delež OPP z izrazitimi poseb-

nimi vzgojno-izobraževalnimi potrebami potrebuje zelo specialne oblike pomoči, podpore ter veliko učnih in tehničnih pripomočkov, ki so jih deležni le v specialnih ustanovah (Mitchell 2008). OPP so uspešni, če upoštevamo njihove biološke, socialno-emocionalne in vzgojno-izobraževalne potrebe. Tudi vrstniki brez posebnih potreb potrebujejo prilagoditve na vseh teh področjih, vendar ne v tolikšni meri in tako pogosto kot OPP (Ainscow, 2003).

V Zakonu o OŠ in ZUOPP so kot OPP opredeljeni otroci z motnjami v duševnem razvoju, slepi in slabovidni, gluhi in naglušni, gibalno ovirani, dolgotrajno bolni, s primanjkljaji na posameznih področjih učenja in čustveno vedenjskimi motnjami in avtističnimi motnjami. Namesto posebnih potreb skupin OPP so navedeni njihovi primanjkljaji, motnje in okvare, kar je značilno za medicinsko paradigmo.

#### **4.5. Prehod od medicinske k pedagoški usmeritvi**

Učinkovito uvajanje sprememb na področju izobraževanja OPP je pomembno odvisno od politične odločitve za integracijo ali inkluzijo. Poenostavljena integracija, ki predstavlja le fizično vključevanje OPP v redne izobraževalne ustanove, brez upoštevanja potrebnih sprememb na področju klime, organizacije, izobraževanja strokovnih delavcev, načina poučevanja, prilagajanja kurikula, politike, virov itd., je vedno v škodo OPP, saj ne zagotavlja njihove pravice do ustreznega in učinkovitega izobraževanja. Integracija, ki poudarja težave, motnje, primanjkljaje, oviranosti, je pogojena z medicinsko usmeritvijo. Inkluzija pa temelji na socialnem modelu, zato moramo za OPP iskati poti prilagajanja socialnega in izobraževalnega okolja. V EU je že od 1991. leta v ospredju socialni model vključevanja OPP (Ainscow, 2005). Med najpomembnejši dejavniki za dosego inkluzivnega šolanja OPP v državah EU je premik od medicinske k bolj socialno-interaktivni usmeritvi (Meijer, Soriano in Watkins, 2003; Kavkler, 2011).

V zakonodaji (Zakon o OŠ iz leta 1996, ZUOPP iz leta 2000 s spremembami iz leta 2011) je iz opredelitve populacije OPP razvidna usmerjenost v primanjkljaje, motnje in okvare v povezavi z medicinsko usmeritvijo. V praksi še vedno prevladuje integracija OPP. Ker je uresničevanje inkluzije pomembno odvisno od preusmeritve pozornosti od motnje, okvare ali primanjkljaja otroka na program, moramo medicinski model zamenjati s pedagoškim. S preusmeritvijo na program se namreč spremeni kriterij usmerjanja OPP, ki niso več motnje, ampak program, v katerega bomo vključili OPP (Peček, 1992; Peček in Lesar, 2006). Ko zamenjamo usmeritev v motnjo z usmeritvijo v program, ugotovimo, da prvi pripisuje težave OPP, pedagoška usmeritev pa okolju, saj poudarja pomen kakovosti okolja, odnosa med učiteljem in učencem itd. (Skidmor, 2004). Clement Morrisonova dodaja pomen interdisciplinarne timske vloge in prevzemanje odgovornosti za

odločitve kot ene izmed glavnih dejavnikov premika od medicinsko-kliničnega modela do timsko-izobraževalnega modela (Clement Morrison, 2008).

Uresničevanje koncepta inkluzivne vzgoje in izobraževanja je najbolj odvisno od sistemskega modela inkluzivne vzgoje in izobraževanja, ki ustreza večini OPP (Munoz, 2007). Prehod od specialnega do inkluzivnega izobraževanja ni enostaven proces. Načrtovanje in izvajanje inkluzivne šole učinkovito izvajamo s pomočjo štiri-stopenjskega sistemskega modela (Ferguson, Kozlevski in Smith 2001). V sistem so vključeni štiri pod sistemi: otrok, razred, šola in širše okolje, ki se medsebojno prepletajo. Z usklajenim delovanjem vseh podsistemov, dobimo učinkovit sistem, ki podpira uspešno vključevanje OPP v redne ustanove. Sistemске spremembe je možno uresničiti tudi v naši praksi, a terjajo ustrezne pogoje in trud vseh udeleženih predstavnikov štirih podsistemov (Kavkler, 2008).

## 5. OVIRE IN MOŽNOSTI ZA RAZVOJ INKLUZIJE V SLOVENIJI

Ker v naši vzgojno izobraževalni praksi prevladuje integracija z medicinsko usmeritvijo namesto inkluzije s socialno pedagoško usmeritvijo, se v redne šole vključujejo le OPP, ki nimajo izrazitih posebnih potreb, se lahko prilagodijo predpisanim standardom znanja, načinom posredovanja informacij, oviram v okolju idr. Povečevanje števila OPP usmerjenih tako v programe rednih kot specialnih ustanov ne prispeva k uresničevanju inkluzije.

Neuresničevanje pravic, ki so opredeljene v mednarodnih in nacionalnih dokumentih, je ena od ključnih ovir za uresničevanje inkluzivne vzgoje in izobraževanja v slovenski praksi. Prepogosto so pravice OPP le pravice na papirju, zato velja ugotovitev, da inkluzivna zakonodaja ni dovolj za uresničevanje inkluzije v praksi, čeprav je le-ta obveznost države. Ovire so raznolike. Od tega, da nimamo: jasno opredeljene inkluzivne politike; ustreznih podzakonskih aktov (npr. za izvajanje prilagojenega programa z znižanim standardom v OŠ); veliko šol, ki so naklonjene uvajanju sprememb; dobrih strokovnih razlag, potrebnih za uvajanje novosti; časovno ustrezno načrtovanega izvajanja novosti; strokovno odgovornih komisij za usmerjanje; zadostne količine oziroma ekonomične izrabe materialnih virov; partnerskega odnosa med starši in strokovnimi delavci; kurikularnih sprememb; zadosti strokovnih delavcev s pozitivnimi stališči do OPP ter z znanji in strategijami za delo z njimi; v zadostni meri uresničenih preventivnih oblik pomoči po Konceptu dela: učne težave v OŠ (Magajna idr., 2008); več individualne podpore OPP in njihovim učiteljem ter evalvacije uspešnosti oblik pomoči in prilagoditev.

Pojavljajo se posamezni primeri dobre prakse, ki so preveč odvisni od angažiranosti šolskih strokovnih delavcev in ne dobrih sistemskih rešitev. Zmanjševanje vzgojno izobraževalne neuspešnosti za več kot dvajsetih odstotkov otrok ne sme

biti odvisna od dobre volje posameznikov, ampak mora biti sistemsko in sistematično izveden proces družbenih sprememb, saj imajo vsi otroci in še posebno OPP, pravico do možnosti in priložnosti, ki jim omogočajo vključenost, uspeh in optimalen razvoj potencialov.

Ker je inkluzivno izobraževanje OPP zelo občutljivo področje, s številnimi zagovorniki in še številnejšimi nasprotniki, mora biti dobro načrtovano in uresničeno z vsemi možnimi strokovnimi in materialnimi viri, saj učitelji in drugi strokovni delavci ne bodo spremenili procesa poučevanja in obravnave OPP le na osnovi nasvetov, ker vedo, da je uresničevanje teh nalog naporno in časovno zamudno. Vključevanje OPP mora biti družbeno podprto s potrebnimi viri, saj spremembe na področju vključevanja OPP vplivajo na kakovostnejše izobraževanje vseh otrok, ker postanejo strokovni delavci pozitivno naravnani do različnosti, pridobijo učinkovitejša znanja in strategije za diferencirano poučevanje ter organizacije inkluzivnega okolja za vse otroke.

Danes veliko pozornosti namenjamo otrokom, ki živijo v revščini. Najpogosteje revščino povezujemo le s pomanjkanjem materialnih dobrin, ki so seveda nujne za vse otroke. Začaran krog revščine, ki se prenaša iz roda v rod, pa lahko presekamo z izobraževalno uspešnostjo posameznikov, kar omogoča inkluzija (Kavkler, 2001).

Zaradi vseh opisanih razlogov potrebujemo širše zasnovane in sistematično pripravljene sistemske pogoje za razvoj inkluzivne vzgoje in izobraževanja OPP in vseh drugih rizičnih skupin otrok. Sistemske rešitve terjajo: vizijo in politiko inkluzivne vzgoje in izobraževanja, uresničevanje uzakonjenih pravic, sistemski model šolanja OPP, kontinuum programov, preučitev obstoječih strokovnih in materialnih virov, racionalno načrtovanje strokovnih in materialnih pogojev za postopen prehod na inkluzivno izobraževanje OPP, razvoj praktičnih modelov inkluzivne šole prilagojenih naši kulturi ter različnim možnostim, kot so: mreže šol za posamezne skupine OPP, inkluzivni oziroma strokovni centri, inkluzivni timi za podporo šolskim timom pri konkretnem vključevanju OPP itd., načrtovanje načinov spodbujanja in ojačavanja strokovnih delavcev, načrtovanje evalvacije uspešnosti vključevanja OPP itd.

Zaključujem z mislijo, da inkluzivno vzgojo in izobraževanje OPP začnemo uresničevati takrat, ko širša družba, šolski strokovni delavci in vrstniki sprejmejo OPP v svoj razred, šolo in v širše okolje. S tem pridobijo šolski strokovni delavci priložnost, da obogatijo življenje OPP in priložnost za obogatitev lastnega življenja ter življenja vrstnikov OPP (Buscaglia, 2004). Življenje OPP bo bogatejše takrat, ko bodo OPP srečnejši zaradi lastnega prepričanja, da so naredili najboljše, kar so zmogli (Grom, 2014).



## Literatura

- Ainscow, M. (2003). Developing inclusive education system: what are the levers for change? *International conference on inclusive education*. Hong Kong, 16.–19. 12. 2003.
- Ainscow, M. (2005). *From special education to effective school for all. Inclusion celebrating diversity*. Inclusive and Supportive Education Congress. 1–4. August. 2005. Glasgow.
- Ainscow, M. in Sandill, A. (2010). Developing inclusive education system: the role of organisational cultures and leadership. *International Journal of Inclusive Education*, 14(4), 401–416.
- Alton, S. (2000). *Including Pupils with Down's Syndrome. Information for teachers and learning support assistants-primary*. Scottish Down's Syndrome Association. Edinburgh.
- Booth, T. in Ainscow, M. (2002). *Index for inclusion. Developing learning and Participation in schools*. Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education.
- Brusling, C. in Pepin, B. (2003). Inclusion in school: who is need of what? *European Educational Research Journal*, 2(2), 197–201.
- Buscaglia, L. (2004). Izziv jutrišnjega dne. *Pet revija za ljudi s posebnimi potrebami*. Št. XII, 74–75, 22–24 in 37–38).
- Clement Morrison, A. (2008). Razvoj inkluzije v ZDA. V M. Kavkler, A. Clement Morrison, M. Košak Babuder, S. Pulec Lah in S. Viola, *Razvoj inkluzivne vzgoje in izobraževanja – izbrana poglavja v pomoč šolskim timom* (str. 21–30). Ljubljana: ZRSŠ.
- Department for Education (2014). *Special educational needs and disability – A guide for parents and carers*. Pridobljeno 12. 10. 2014 z [www.gov.uk/government/publications](http://www.gov.uk/government/publications).
- Drabble, S. (2013). *Support for children with special educational needs (SEN)*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Dyson, A. (2001). Special needs in the twenty-first century: where we've been and where we're going. *British Journal of Special Education*, 28(1), 24–29.
- Eaton, V. (2004) *Inclusive schools*. Pridobljeno 15. 8. 2007 s <http://www.quasar.ualbert.ca/ddc/incl/oninclud.htm>.
- European Agency for Development in Special Education (2010). *Teacher Education for inclusion – International Literature Review*. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Education. Pridobljeno 21. 5. 2011 z [www.european.agency.org](http://www.european.agency.org).
- European Commission (2010). *The European Disability Strategy 2010–2020: A Renewed Commitment to a Barrier Free Europe. Initial Plan to Implement the European Disability Strategy 2010–2020. List of Action 2010–2015. SEC(2010) 1324 Final*. Brussels: European Commission.
- Evropska agencija za razvoj izobraževanja na področju posebnih potreb (2009). *Ključna načela za spodbujanje kakovosti inkluzivnega izobraževanja – priporočila načrtovalcem politik*. Odese, Danska: Evropska agencija za razvoj izobraževanja na področju posebnih potreb (slovenski prevod).
- Falvey, M. A. in Givner, C. C. (2005) What is an inclusive school? V R. A. Villa (ur.) in J. S. Thousand (ur.), *Creating an inclusive school* (str. 1–26). Alexandria VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Ferguson, D. L., Kozlevski, E. B. in Smith, A. (2001). *Transformed, inclusive schools: A framework to guide fundamental change in Urban schools*. National institute for urban school improvement. U.S. Department of Education, Office of special education programs. University of Colorado at Denver.
- Florian, L. (2005). Inclusive practice. What, why and how? V K. Topping (ur.) in S. Maloney (ur.), *The Routledge Falmer reader in Inclusive education*. London: Routledge.

- Grom, K. (2014). Pozitivna izkušnja vodi k uspehu. V B.D. Jurišić(ur.) in . Kodrič (ur.) *Podpora pozitivnemu vedenju: strokovno gradivo*. Ljubljana: Društvo Downov sindrom Slovenija.
- Grossman, D. (2003). Citizenship education and inclusion: A multidimensional approach. In V. Heung in A. Ainscow (ur.), *Inclusive education: A framework for reform: Proceedings of the International Conference on Inclusive Education* (str. 16–22). Hong Kong: The Hong Kong Institute of Education.
- Hegarty, S. (2003). Inclusion and EFA: Some perspectives from outside education. International conference on inclusive education. Hong Kong 16. do 19. 12. 2003, str. 23–32.
- Kavkler, M. (2001). Izobraževanje in revščina. V T. Samec (ur.), *Zbornik prispevkov* (str. 66–75). Ljubljana: Slovenska filantropija, združenje za promocijo prostovoljstva.
- Kavkler, M. (2008). Uresničevanje inkluzivne vzgoje in izobraževanja v šolski praksi. V A. Nagode (ur.), *Razvoj inkluzivne vzgoje in izobraževanja – izbrana poglavja v pomoč šolskim timom* (str. 57–93). Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Kavkler, M. (2011). Konceptualne osnove obravnave učencev z učnimi težavami. V M. Košak Babuder (ur.) in M. Velikonja (ur.), *Učenci z učnimi težavami v osnovni šoli: pomoč in podpora* (str. 8–42). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pedagoška fakulteta.
- Kavkler, M. (2013). Pravica otrok s posebnimi potrebami do inkluzivne vzgoje in izobraževanja. V M. Ambrož (ur.), K. Filipčič (ur.) in A. Završnik (ur.), *Zbornik za Alenko Šelih : kazensko pravo, kriminologija, človekove pravice = Essays in honour of Alenka Šelih : criminal law, criminology, human rights*. 1. natis (str. 499–509). Ljubljana: Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti; Pravna fakulteta; Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Kolenec, F. M. (1996). Družbeni položaj oseb z motnjami v razvoju med obema vojnama (1918–1940) na Slovenskem. Magistrsko delo. Ljubljana: Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Konzorcij projekta Included (2010). *Analiza dobrih praks v evropskih šolskih sistemih*. Ljubljana: Andragoški center Republike Slovenije. Pridobljeno 21. 3. 2011 [http://arhiv.acs.si/publikacije/Analiza\\_dobri\\_praks\\_v\\_evropskih\\_solskih\\_sistemih.pdf](http://arhiv.acs.si/publikacije/Analiza_dobri_praks_v_evropskih_solskih_sistemih.pdf).
- KOP (Konvencija OZN o pravicah otrok, 1990). Ljubljana: UNICEF.
- Krek, J. (ur.) (1995). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Lesar, I. (2009). *Šola za vse? Ideja inkluzije v šolskih sistemih*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- Lorenz, S. (1999). Making inclusion work for children with Down syndrome. *Down Syndrome News and Update*, 1(4), 175–180.
- Magajna, L., Kavkler, M., Čačinovič Vogrinčič, G., Pečjak, S. in Bregar Golobič, K. (2008). *Koncept dela: Učne težave v osnovni šoli*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Magajna, L., Kavkler, M., Križaj Ortar, M. (2003). Adults with Self-Reported Learning Disabilities in Slovenia: Findings from the International Adult Literacy Survey on the Incidence and Correlates of Learning Disabilities in Slovenia. *Dyslexia*, 9(4), 229–251.
- Meijer, C. (ur.), Soriano, V. (ur.) in Watkins, A. (ur.) (2003). *Special needs education in Europe. Thematic Publication*. Middlefart, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C. S. in Watkins, V. A. (2001) *Special needs education: European perspectives*. Brussels: The European Agency for Development in Special Education.
- Meijer, C. S. in Watkins, V. A. (ur.) (2003). *Special Needs Education in Europe*. Brussels: European Agency for Development in Special needs in Education.
- Mitchell, D. (2008). *What really works in special and inclusive education? Using evidence-based teaching strategies*. London: Routledge.

- Munoz, V. (2007). Implementation of General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled »Human Rights Council« The right to education of persons with disabilities. Report of the Special Rapporteur on the right to education. Human Rights Council A/HRC/4/29, 19. February 2007.
- NESSE (The Network of Experts in Social Science of Education and Training) (2012). *Education and disability/special needs: policies and practices in education, training and employment for students with disabilities and special Educational needs in EU: An independent report prepared for the European Commission by NESSRE network of experts*. Pridobljeno 24. 9. 2014 s [http://www.nesse.fr/nesse\(activities/reports\)](http://www.nesse.fr/nesse(activities/reports)).
- Norwich, B. (2002). Education, inclusion and individual differences. Recognising and resolving dilemmas. *British Journal of Education Studies*, 50(4), 482–502.
- Peček, M. (1992). *Integracija – le novo ime za posebno izobraževanje?* V F. Žagar (ur.), *Kaj hočemo in kaj zmoremo?* (str. 206–211). Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- Peček, M. in Lesar, I. (2006). *Pravičnost slovenske šole: mit ali realnost*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Republiški izpitni center (RIC) (2013). *Splošne informacije o NPZ*. Pridobljeno 12. 11. 2013 z [www.ric.si/preevrjanje\\_znanja/splosne\\_informacije](http://www.ric.si/preevrjanje_znanja/splosne_informacije).
- Sardoč, M. (2005). Pravice Otrok s posebnimi potrebami do inkluzivnega izobraževanja. V M. Sardoč (ur.) in M. Kavkler (ur.), *Povzetki predavanj* (str. 13–16). Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Skidmore, D. (2004). *A theoretical model of pedagogical discourse*. V: Mitchell, D. (ur), *Special educational Needs and Inclusive education: Major themes in education*. (Vol. II) London in New York: RoutledgeFalmer, Taylor & Francis Group, 56-72.
- Srebotnik, I. (2013). Spodbudno in zelo sporočilno. *Šolski razgledi*, 16(7), str.3.
- Statistični urad Republike Slovenije (SURS) (2012). *Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2010/2011 in na začetku šolskega leta 2012/13*. Pridobljeno 27. 10. 2014 z [www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5427](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5427).
- Statistični urad Republike Slovenije (SURS) (2014). *Osnovnošolsko izobraževanje mladine in odraslih v Sloveniji ob koncu šolskega leta 2011/2012*. Pridobljeno 16. 9. 2013 s [www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5427](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5427).
- Šelih, A. (2013). Pravne obveznosti RS pri vključevanju otrok s posebnimi potrebami, zlasti otrok z motnjo v duševnem razvoju, v redne šole. *Sodobna pedagogika: Enake izobraževalne možnosti in družbena neenakost*, 64(130), 64–75.
- UNESCO (2005). *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for ALL*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2009). *Inclusive and Child Friendly Education*. Pridobljeno 10. 10. 2010 s <http://unesco.org.pk/education/icfe/>.
- UNESCO (2012). *UNESCO polices*. The UNESCO World OER Congress 2012. Pridobljeno 20. 11. 2012 s <http://www.dyslexia-international.org/Educational%20Authorities/UNESCO%29policies/>.
- UNICEF (2007). Promoting the rights of children with disabilities. *Innocenti Digest*, No.13. Florence: Innocenti Research Centre.
- Vršnik Perše, T. (2009). *Izobraževanje otrok s posebnimi potrebami*. Znanstvena poročila Pedagoškega inštituta 05/2009. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Zakon o izobraževanju in usposabljanju otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju. Uradni list Republike Slovenije, št.19/1976.
- Zakon o osnovni šoli (1996). Uradni list Republike Slovenije, št. 12, 29. 11. 1996.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP) (2000). Uradni list Republike Slovenije, št. 54/2000.

Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1) (2011). Uradni list Republike Slovenije, št. 58/2011.

Žolnir, N. (2010). Časi elitizma v šolstvu so minili. *Delo*, 7.6. 2010, leto 52, št. 129, str. 4.

## **Povzetek**

Vsem otrokom je z mednarodnimi in nacionalnimi dokumenti zagotovljena pravica do inkluzivne vzgoje in izobraževanja, ki omogoča participacijo, vključenost in uspešnost. Inkluzija vpliva na kakovost vzgoje in izobraževanja otrok, saj omogoča optimalni razvoj potencialov vsakega posameznika in njegovo vključenost v ožje in širše okolje, zato ne more biti le dodatek obstoječemu sistemu izobraževanja. Z inkluzivno vzgojo in izobraževanjem reduciramo predsodke do otrok s posebnimi potrebami (OPP), saj spadajo med najbolj izključene skupine otrok. Ovire pri uresničevanju inkluzije so pogostejše v okolju, v katerem OPP živijo, kot pa v njihovih primanjkljajih. Vrstniki brez posebnih potreb v inkluzivni šoli doživijo izkušnjo, da je raznolikost cenjena, OPP pa pridobijo okolje brez ovir za optimalni razvoj potencialov. Ker je inkluzivna vzgoja in izobraževanje zelo občutljivo področje, s številnimi zagovorniki in nasprotniki, morajo biti spremembe sistematično in sistemsko vpeljane.

## **Pravica do izobraževanja (primer romske narodne manjšine v Sloveniji)**

### **1. UVOD**

V zadnjih desetletjih so posebne pravice romske skupnosti postale pomemben segment v razpravi o uresničevanju človekovih pravic, zlasti v sklopu načrtovanja, preverjanja in izvajanja evropske antidiskriminacijske zakonodaje, ki je v novejšem času osrednja tema v projekciji razvoja demokracije v Evropi.

Ta tematika je prisotna tako v akademskih in strokovnih razpravah, kot tudi v načrtovanju konkretnih strategij mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij in državnih ustanov za izboljšanje položaja Romov. Prispevek umesti vprašanje uresničevanja pravic romskih otrok v kontekst gibanja za uresničevanje človekovih pravic Romov in odpravo diskriminacije, z vidika percepcije koliko in kako lahko Konvencija OZN o otrokovih pravicah (dalje v tekstu Konvencija) prispeva k izboljšanju položaja in uresničevanju potreb te ciljne skupine. Oriše splošne dileme uresničevanja načel in določb Konvencije v primerih, ko gre za (ne) razumevanje specifične položaja romskih otrok in vključevanja v družbo, ki je nujno zaradi zgodovinskega izključevanja in marginalizacije Romov v preteklosti.

Romska narodna skupnost je, kljub določenim premikom na bolje, še vedno devastirana skupnost (Balić) in zato skupnost potreb. Primanjkuje jim vsega: prostora in komunalno urejenega prostora, kapitalov (socialnega, ekonomskega, kulturnega) vseh vrst. Temu je tako v večini evropskih držav, žal tudi v Sloveniji.

Za uresničevanje pravic romskih otrok so zato relevantna vsa določila Konvencije. V prispevku bomo orisali tista področja, ki vsebujejo odprta vprašanja nadaljnjega uresničevanja Konvencije. Glavno pozornost bomo namenili uresničevanju pravice do izobraževanja romskih otrok. Ta pravica predstavlja magistralske vključevanja romskih otrok v slovensko družbo. Uresničevanje pravice do izobraževanja vodi k dvigu človeškega, socialnega in kulturnega kapitala. Zbir vseh treh kapitalov pa vodi (tako v teoriji) k izhodu iz družbenega obrobja.

Velja nemudoma dodati, da bo ostal uspeh izobraževanja romskih otrok skromen, če se sočasno z uresničevanjem pravice do izobraževanja ne uresničujejo tudi ostale pravice, v prvi vrsti pravica do dela, pravica do urejenega prostora in varstva okolja, zdravstvenega in socialnega varstva, pa tudi možnost do zdrave prehrane. Posebnega pomena pa ostaja pravica do nastanitve in do primerne prebivališča.

Za otroke pripadnike narodnih manjšin je pridobivanje splošne izobrazbe, takšne kakršne država zagotavlja vsem otrokom, le en del procesa socializacije. Pomembno je

namreč vprašanje, v kolikšni meri šola prispeva k izgradnji narodne identitete pripadnikov narodnih manjšin. V našem primeru otrok iz vrst romske narodne manjšine. To dolžnost šole smo preverili v luči uresničevanja določb 8. člena Konvencije. Ta določa:

8. člen

1. Države pogodbenice se zavezujejo, da bodo spoštovale otrokovo pravico do ohranjanja lastne identitete, vštrevši državljanstvo, ime in družinska razmerja, v skladu z zakoni, brez nezakonitega vmešavanja.

O identiteti ne bomo razpravljali na splošno. Naša pozornost bo namenjena le eni obliki skupinske identitete, etnični identiteti.

Etničnost kot identiteto imamo za a(d)skriptivno, torej tisto in tako, ki je dodeljena z rojstvom v določeni etnični skupini ali skupnosti. V pridobivanju take identitete je potemtakem odločilnega pomena, naj tako rečemo, določena slučajnost. Etnična identiteta se pridobi v kaki že ustaljeni skupnosti. Taka skupnost »se zaveda« svojega obstoja in obstajanja. (Južnič, 1993: 268)

Uresničevanje določbe 8. člena Konvencije do ohranjanja lastne identitete bomo spremljali skozi uresničevanje pravice do ohranjanja in razvijanja lastne kulture in pravice do rabe lastnega jezika v procesu izobraževanja.

Mnoga spoznanja, ki jih navajamo v prispevku, so nastala na podlagi izsledkov projekta »Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo pripadniki romske skupnosti«<sup>1</sup>.

## 2. NAČELA KONVENCIJE O OTROKOVIH PRAVICAH IN ROMSKI OTROCI

Prispevek je zgrajen na analizi uresničevanja treh, medsebojno prepletajočih se načel Konvencije. Ta načela so:

1. načelo spoštovanja porekla in kulturnih vrednot posameznih narodov,
2. načelo ne-diskriminacije,
3. načelo največje koristi otroka.

Konvencija o otrokovih pravicah je edinstven dokument o varstvu človekovih pravic v tem, da obravnava otroka kot subjekt varstva in ne varuje le otrokovih državljanskih in političnih pravic temveč razširja varstvo tudi na otrokove ekonomske, socialne, kulturne pravice in humanitarne pravice<sup>2</sup>. Konvencija zajema

<sup>1</sup> Projekt Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romskega skupnosti. Nosilec projekta: Inštitut za narodnostna vprašanja, vodja projekta: dr. Miran Komac. Projekt je potekal v letih 2010-2013. Več o projektu na: [www.khetanes.si](http://www.khetanes.si).

<sup>2</sup> Glej podrobneje: Uvodna obrazložitev ob sprejemu Konvencije o otrokovih pravicah Cynthie Price Cohen. ILM, Vol. 28, 1989, p. 1448.

širok spekter otrokovih pravic, saj je otroštvo upravičeno do posebne skrbi in pomoči ( 4. alineja Preambule), ki jih morajo države in pristojne oblasti izvajati brez diskriminacije. Preambula Konvencije med drugim izraža zavest, da so v vseh državah sveta otroci, ki živijo v izjemno težkih razmerah, in da ti otroci potrebujejo posebno pozornost. To še posebej velja za romske otroke, ki živijo v težkih razmerah, pogosto v neustreznih bivalnih pogojih, brez osnovnih življenjskih potrebščin, vode ali elektrike.

## 2.1. Načelo spoštovanja porekla in kulturnih vrednot

Preambula Konvencije vsebuje alinejo o pomenu tradicije, spoštovanja porekla in kulturnih vrednot posameznih narodov za varstvo in skladen razvoj otroka, kar je izrednega pomena za vse otroke iz vrst manjšinskih skupnosti. V skladu s sprejetim standardom člena 27 Mednarodnega Pakta o političnih in državljskih pravicah, Konvencija ureja to področje v členu 30:

V tistih državah, v katerih živijo etnične, verske ali jezikovne manjšine ali osebe staroselskega porekla, otroku, ki pripada taki manjšini ali ki je staroselec, ne sme biti vzeta pravica, da skupaj z drugimi člani svoje skupine uživa svojo lastno kulturo, izpoveduje in izraža svojo lastno vero in da uporablja svoj lastni jezik.

Teoretično - strokovni in praktični problem je v tem, da ni obče sprejete definicije na mednarodni ravni o tem, kaj je to narodna ali etnična manjšina s posebno kulturo in identiteto, niti ni dosežen konsenz ali so Romi poseben narod, narodna manjšina ali socialno ogrožena skupnost. Še posebej se ta stališča razhajajo na področju percepcije identitete in kulture Romov ter določanju statusa romske skupnosti.

Nekateri strokovni krogi obravnavajo pripadnike romske skupnosti zgolj kot socialno ogroženo skupino, ki ji zanikajo posebno etnično identiteto, kulturo in jezik, kar vpliva tudi na interpretacijo vsebine načel Konvencije in aplikacijo določb Konvencije<sup>3</sup>. Za doseg ciljev vključevanja romskih otrok v (slovensko) družbo in spoštovanja načel Konvencije je zato nujno izstopiti iz zgolj ene sfere pravnega urejanja ali doktrine, saj so v socio-psihološke procese povezane z narodnostno identiteto in odpravo predsodkov vpletena tako čustva in osebna prepričanja, kot tudi zgodovinsko in kulturno izročilo skupnosti.

V pričujočem prispevku Rome opredeljujemo kot klasično, tradicionalno, v slovenski pravni terminologiji avtohtono narodno skupnost (manjšino). Za romsko narodno manjšino lahko ugotovimo, da je to populacija, ki ima vse značilno-

---

<sup>3</sup> Kot ugotavlja Barany, se lahko hitro zgodi, da tisti, ki preučujejo Rome, »zaradi težkega položaja, v katerem živi večina Romov, izgubijo objektivnost in postanejo de facto romski aktivisti« (Barany, 2002:18).

sti narodnih manjšin, ki jih najdemo v Priporočilu 1201 (1993)<sup>4</sup> o dodatnem protokolu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP). Ta dodatni protokol, ki je bil namenjen kulturnim pravicam narodnih manjšin, v prvem členu opredeljuje narodno manjšino<sup>5</sup> kot skupino posameznikov v državi, ki

- a. prebivajo na ozemlju te države in so njeni državljani,
- b. ohranjajo dolgotrajne, trdne in trajajoče vezi s to državo,
- c. kažejo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti,
- d. so zadostno zastopani, čeprav po številu manjši od preostanka prebivalstva te države ali regije v tej državi,
- e. jih motivira skrb za ohranjanje vsega, kar konstituira njihovo skupno identiteto, vključno z njihovo kulturo, njihovimi običaji, njihovo vero in njihovim jezikom.<sup>6</sup>

## 2.2. Načelo ne - diskriminacije

V 2. členu Konvencija prepoveduje diskriminacijo 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.

Tako na mednarodni kot na državni ravni se vsi strinjamo, da je to načelo ključno za varstvo otrokovih pravic in zelo pomembno zlasti za otroke iz ogroženih skupin, za tiste otroke, ki živijo v revščini, in za tiste ki so izpostavljeni diskriminaciji.

V vsakdanjem življenju so romski otroci pogosto žrtve predsodkov, kolektivnega sovraštva in stigmatizacije, kar je glavna ovira za njihovo uspešno vključevanje. Mednarodna poročila, npr. Poročilo o položaju Romov v razširjeni Evropi (2004) med drugim opozarjajo na rasno ločene šole in oddelke, kjer se romski otroci poučujejo v ločenih razredih z nižjimi standardi ali celo v razredih za duševno prizade-

<sup>4</sup> Priporočilo 1201 (1993) – Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, sprejela ga je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 1. februarja 1993, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/erec1201.htm> (15. februar 2007).

<sup>5</sup> Parlamentarna skupščina je kasneje, leta 1995, vnovič potrdila »načela iz Priporočila 1201 (1993) in dodatni protokol, ki ga je takrat predlagala, še zlasti definicijo 'narodne manjšine'« (2. odst., Priporočilo 1255 (1995) – Recommendation 1255 (1995) on the protection of the rights of national minorities, sprejela ga je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 31. januarja 1995, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/erec1255.htm>, 15. februar 2007).

<sup>6</sup> ROTER, Petra. Pojmovanje in opredeljevanje manjšin. V: KOMAC, Miran (ur.). Priseljenci : študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo. 1. natis. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 2007.



te. Prav tako se ohranja in nadaljuje getoizacija romskih naselij. Podatki kažejo, da se romska skupnost v vseh evropskih državah še vedno srečuje s problemi segregacije in izključevanja, tudi na področju izobraževanja, ki za mnoge romske otroke pomeni prvi stik z zunanjim svetom in jih zaznamuje za celo življenje. ERRC v študiji o segregaciji romskih otrok na področju izobraževanja v državah Srednje in Vzhodne Evrope med drugim ugotavlja, da je to v veliki večini primerov rezultat rasnih predsodkov, skupaj s pritiski ne-romskih staršev, ki ne dovolijo da bi njihovi otroci obiskovali pouk skupaj z romskimi otroci (Stigmata 2004: 60 - 61).

Pojave etnične diskriminacije do romskih otrok na področju izobraževanja, beležimo tudi v Sloveniji. Nekaj primerov: v naselju Leskovec pri Krškem, kjer so romski otroci obiskovali pouk ne le v posebnih razredih, temveč celo v posebni stavbi<sup>7</sup>. Nestrpnost do Romov in etnična diskriminacija se je nekaj let pozneje v javnosti ponovno izrazila v zahtevi po uvajanju ločenih oddelkov za romske otroke v OŠ Bršljin, na pobudo nekaterih staršev ne-romskih otrok<sup>8</sup>. Pa tudi v zahtevi lokalnih oblasti, da se romski otroci enakomerno razporedijo po različnih osnovnih šolah, kot se je to dogodilo v Novem mestu.

Vodja občinskega urada za šolstvo Aleš Berger pravi, da bodo novi šolski okoliši veljali le za romske otroke, kar je po njegovem skladno z nacionalnim programom ukrepov za Rome za obdobje 2010-2015. Tako želijo preprečiti romsko getoizacijo bršljske in šmihelske šole. V razredih prve je zdaj tudi po sedem Romov, kar znižuje njihovo motivacijo za izobraževanje. V prihodnjem letu bodo v prvem razredu največ trije romski otroci, kar bo pripomoglo k njihovi hitrejši integraciji, je prepričan Berger. Na šolskem ministrstvu so prepričani, da združevanje šolskih okolišev ni rešitev in da naj se otroci vpišejo v tisti šolo, ki jim je določena z okolišem. (Rajšek: 2014)

Na razširjeno diskriminacijo romskih otrok v Sloveniji je večkrat opozoril tudi Odbor za otrokove pravice ob obravnavi poročil Slovenije o uresničevanju Konvencije<sup>9</sup>. V Sklepnih ugotovitvah Odbora za otrokove pravice/ dalje v tekstu Odbor/ ob obravnavi drugega rednega poročila Slovenije o uresničevanju Konvencije (CRC/C/70/Add.19) v letu 2004 je Odbor, med drugim, izrazil zaskrbljenost zaradi predsodkov in diskriminacije Romskih otrok v točki 22:

---

<sup>7</sup> Fotografija lesene barake, v katero so hodili le romski otroci in je bila postavljena ob zgradbi osnovne šole, ki so jo obiskovali vsi drugi otroci, je v letu 2001 obkrožila svet v članku Tatjane Perić v posebni publikaciji ERRC. Glej: Tatjana Perić, *Insufficient: Governmental Programmes for Roma in Slovenia*, *Roma Rights – Quarterly Journal of the ERRC* 2001, No 2-3, str 40- 45.

<sup>8</sup> Primer je obravnaval tudi komisar Sveta Evrope za človekove pravice (Follow up Report 2006:8).

<sup>9</sup> Odbor za otrokove pravice obravnava poročila, ki jih države pogodbenice oddajo po 44. členu Konvencije in po končani obravnavi poročil sprejme priporočila za posamezno državo za izboljšanje na področjih, kjer se Konvencija ne uresničuje.

Ko se je seznanil z različnimi programi, katerih cilj je izboljšati položaj Romov, je Odbor zaskrbljen, da so predsodki in diskriminacija do Romov in drugih manjšin v državi pogodbenci, vključno s Srbi, Bosanci, Albanci in Hrvati, še vedno široko razširjeni. Odbor tudi zaskrbljeno ugotavlja, da so romski otroci še vedno med najbolj ranljivimi skupinami v Sloveniji in da nekateri programi za izboljšanje položaja romskih skupnosti razlikujejo med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi, pri čemer zadnje izključujejo. Nadalje je Odbor zaskrbljen, čeprav pozdravlja ukrepe za lažje vključevanje romskih otrok v redne osnovne šole, zaradi visokega števila romskih otrok, ki obiskujejo razrede za otroke s posebnimi potrebami<sup>10</sup>.

Ob obravnavi združenega 3. in 4. poročila Slovenije je na 63. zasedanju Odbor ponovil predhodno izraženo zaskrbljenost in v Sklepnih ugotovitvah z dne 14. junija 2013/CRC/C/SVN/CO/3-4/ podrobno navedel razloge za zaskrbljenost zaradi predsodkov in diskriminacije romskih otrok v Sloveniji in ocenil sprejete ukrepe kot nezadostne<sup>11</sup>. Odbor je izrazil resno zaskrbljenost zaradi diskriminacije romskih otrok na vseh področjih njihovega življenja, ki ostajajo brez učinkovitega pravnega varstva; zaradi slabih življenjskih pogojev, ob navajanju primerov, da v posameznih naseljih ni niti dostopa do pitne vode; razlikovanja med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi; omejenega dostopa do izobraževanja, ter zaradi visokega števila romskih otrok, ki obiskujejo razrede za otroke s posebnimi potrebami (točka 24)<sup>12</sup>. Odbor je odločno pozval Slovenijo, naj okrepi svoja prizadevanja za odpravo predsodkov in diskriminacije do Romov.

### 2.3. Načelo največje koristi otroka

Konvencija zavezuje vse pristojne oblasti in javne institucije, da pri ukrepanju in odločanju o posameznih primerih upoštevajo načelo največje koristi otroka, kot osnovno vodilo. Pri uresničevanju določb Konvencije so prisotne različne vsebinske interpretacije načela največje koristi otroka in nekaterih drugih načel, ki so zapisana v ohlapni obliki in se navezujejo na načelo spoštovanja kulture in etnične identitete posameznega otroka.

<sup>10</sup> CRC/C/15/Add.230 z dne 26. februar 2004, Odbor za otrokove pravice, 35. zasedanje.

<sup>11</sup> V kratkem delu sklepnih opomb, ki se nanašajo na izraženo zadovoljstvo nad sprejetimi ukrepi, Odbor navaja tudi dva projekta: Uspešno vključevanje Romov v izobraževanje "2008-2011, 2011-2014, in 'Dvig socialnega in kulturnega kapitala' 2010; ter Strategijo izobraževanja Romov (2004) z dopolnitvami (2011).

<sup>12</sup> V poglavju o izobraževanju, prostem času in kulturnih dejavnostih je Odbor obravnaval položaj romskih otrok na dveh straneh, v točkah 60 in 61. Na podlagi podrobnega prikaza težav, s katerimi se srečujejo romski otroci, je Odbor, med drugim, na koncu tega poglavja priporočil Sloveniji, naj sistematično izvaja in spremlja izvajanje ukrepov za pomoč Romov za izboljšanje učnega uspeha in zagotovi ustrezno uvajanje romskih pomočnikov in izvajanje izobraževalnih projektov za Rome v vseh šolah v državi.

Uresničevanje načela največje koristi otroka, na primeru izobraževanja romskih otrok, bomo ocenili skozi analizo treh problemskih sklopov:

- a. vključenosti romskih otrok v šolski sistem,
- b. uspešnosti romskih otrok v procesu izobraževanja,
- c. analizo možnosti pridobivanja znanja o romski kulturi in jeziku.

Pravico do izobraževanja je potrebno pri otrocih, pripadnikih narodnih manjšin, torej tudi pri romskih otrocih, obravnavati iz dveh zornih kotov: kot pravico do pridobivanja znanja in kot pravico do pridobivanja jezikovnega znanja (jezika manjšine) in znanja o kulturi narodne manjšine. Torej znanj, ki so potrebna za ohranjanje narodne identitete romske narodne skupnosti. Pri izobraževanju romskih otrok je uveljavljanje obeh zahtev zelo težavno, kot bomo ugotavljali v nadaljevanju. Zbir mnogih mankov in diskriminatornih praks vpliva na to, da se romska skupnost v Sloveniji le počasi odmika iz obrobja.

### 2.3.1. Vključenost romskih otrok v šolski sistem

Velja poudariti, da govorimo o romskih otrocih v osnovni šoli. Romske otroke srečamo tudi v srednjih šolah, nekaj malega še na visokošolskem študiju. Ker je temeljni problem še vedno vstop v osnovno šolo, govorimo v prispevku o tem področju. V zadnjih dobrih 20. letih je bila posebna pozornost posvečena področju izobraževanja Romov. Velja(lo) je namreč prepričanje, da bo višja stopnja izobrazbe avtomatično vodila v večjo blaginjo pripadnikov romske narodne manjšine. Temu primeren je nabor pravnih aktov in planskih dokumentov s področja izobraževanja.

Poleg določb v Zakonu o osnovni šoli<sup>13</sup> in Zakonu o vrtcih<sup>14</sup>, velja omeniti še:

1. Navodila za prilagajanje programa OŠ za romske učence (1993)<sup>15</sup>
2. Navodila za prilagajanje programa OŠ za učence Rome, za 9-letno osnovno šolo (2000) – predlog<sup>16</sup>
3. Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih (MELRJ), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 19. julija 2000.

---

<sup>13</sup> Zakon o osnovni šoli (uradno prečiščeno besedilo). Ur.l. RS, št. 81/2006, 9. člen (pravice romske skupnosti) Osnovnošolsko izobraževanje pripadnikov romske skupnosti v Republiki Sloveniji se izvaja v skladu s tem zakonom in drugimi predpisi.

<sup>14</sup> Zakon o vrtcih (uradno prečiščeno besedilo). Ur.l. RS, št. 100/2005, 7. člen (pravice romske skupnosti) Predšolska vzgoja otrok Romov se izvaja v skladu s tem zakonom in drugimi predpisi

<sup>15</sup> Navodila je sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za vzgojo in izobraževanje na seji 28.1.1993. Vir: INDOC - INV

<sup>16</sup> Predlog je pripravila strokovna skupina Zavoda Republike Slovenije za šolstvo. Strokovnemu svetu Republike Slovenije za splošno izobraževanje je bil poslan v potrditev 24.3.2000. Vir: IN-DOK center INV

4. Dodatek h kurikulu za vrtce za delo z otroki Romov (2002)
5. Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji (2004)
6. Zakon o spremembi Zakona o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih (2007)
7. Poklicni standard romski pomočnik/romska pomočnica (2007)
8. Katalog strokovnih znanj in spretnosti (Romski pomočnik/romska pomočnica 1460.006.5.1)
9. Katalog strokovnih znanj in spretnosti (Romski koordinator/romska koordinatorica 1460.005.5.1)
10. Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (2008)
11. Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji (Dopolnilo k Strategiji 2004) – (2011)

Da bi se izboljšal uspeh romskih otrok v osnovni šoli sta bila vpeljana še dva korektiva: a) v osnovnih šolah, ki jih obiskujejo romski učenci, se za delo z učenci Romi sistemiziralo dodatno delovno mesto strokovnega delavca za delo z učenci Romi<sup>17</sup> in b) v šolsko okolje je stopil romski pomočnik, oziroma koordinator<sup>18</sup>.

Strokovni, pravni in programski okvir je tako bogat, da bi pričakovali pomemben dvig izobrazbene ravni pripadnikov romske skupnosti.

Podatki MŠŠ kažejo, da se število romskih učencev v osnovnih šolah povečuje. Lahko bi torej zapisali, da so bili ukrepi učinkoviti. Podatki o vpisu v osnovno šolo (Tabela št. 1), kažejo naslednjo sliko:

**Tabela št.1:** Število romskih učencev v osnovnih šolah

Šolsko leto	Število romskih učencev v OŠ
2001/2002	1153
2002/2003	1223
2003/2004	1349
2004/2005	1413
2005/2006	1480
2006/2007	1587

<sup>17</sup> Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole. Uradni list RS, 65/2008 (30.6.2008); dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=87377> (27.8.2008)

<sup>18</sup> Poklicni standard je bil objavljen v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o nomenklaturi poklicev. Uradni list RS, 31/2007.

Šolsko leto	Število romskih učencev v OŠ
2007/2008	1658
2008/2009	1720
2009/2010	1813
2010/2011	1827
2011/2012	1880
2012/2013	1930

Podatki govorijo o vpisu v osnove šole; žal točnega podatka o številu Romskih otrok, ki so dokončali osnovno šolo, nimamo. Razkorak med številom vpisanih otrok in številom otrok, ki so osnovno šolo dokončali, je ogromen. Gotovo je, da je velika večina tistih, ki so šolanje zaključili, povezana z geografskim področjem Prekmurja.

### 2.3.2. Uspešnost romskih otrok v procesu izobraževanja

Raziskovanja razkrijejo, da se kljub obilnim pravnim podlagam izobrazbena struktura pripadnikov romske narodne manjšine izboljšuje le zelo, zelo počasi.

»Zelo počasi se premika«, pravi Teja, ko sprašujem o uspehu učne pomoči. Teja nudi učno pomoč romskim učencem v romskem naselju Hudeje. »Ni prav velikega interesa ne pri Romih, ne pri učiteljih. Ta teden so imeli v naselju krst, pa ni bilo skoraj nikogar. Pa tudi se mi zdi, da jih znanje ne zanima preveč. Učitelji jim napišejo pozitivno, romska dvojka ji pravijo, ne glede na to, da je njihovo znanje negativno. Zadnjič sem videla test dijaka iz šestega razreda... katastrofa!... tako rekoč nič ni bilo pravilno napisano, pa je kljub temu dobil pozitivno. Pa kako jih nekateri učitelji podcenjujejo in zaničujejo! Zadnjič je pri tehničnem pouku učitelj Romu zabrusil: pa kaj delaš to leseno hišo, saj ti jo bo mama doma tako ali tako skurla!«, pravi Teja.

V okviru projekta INV-ESS smo izvajali tudi aktivnost z naslovom »Dnevnik učiteljev«. Pri tej aktivnosti so učitelji praktiki pisali dnevnike o delu z romskimi otroki in starši. Njihovi zapisi hranijo izjemen vir informacij, ki bodo, ko bodo predelane v priročnik, v pomoč vsem, ki se vsakodnevno srečujejo z romskimi učenci. V dnevnikih so popisani tudi vzroki o tem, zakaj izostajajo od pouka, oziroma imajo težave pri učenju. Iz Bele krajine imamo naslednji zapis:

»V tem tednu je deček en dan izostal opravičeno. Njegova družina se je iz hiše v romskem naselju preselila v gozd pod šotor. V naselju so se sprli z drugo romsko družino in zato pobegnili v gozd.«<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Dnevnik učiteljev. Gradivo projekta INV-ESS. INDOK center INV

In še zapis druge učiteljice:

»Učenci imajo težave s slovenskih jezikom, njihov besedni zaklad je zelo skromen. Higienške razmere so zelo slabe. Pogosto se selijo od ene romske družine k drugi. Zidane stavbe z elektriko in vodo zapustijo zaradi spora s sosedi in odidejo z otroki v gozd pod šotor. Otroci v takih razmerah ne morejo nemoteno spremljati in slediti pouku. Pogosto so zaspani. Ob tem povedo, da so starši pili in rajali dolgo v noč. Starejši ko so, bolj se kažejo razlike med njimi in ostalimi. Drugi otroci se jih izogibajo. Nikoli si jih ne izbirajo za par. Tudi starši jim odsvetujejo druženje z romskimi učenci.«<sup>20</sup>

V nacionalni evalvacijski študiji, ki jo je pripravil Pedagoški inštitut, avtorji ugotavljajo, da je položaj romskih otrok v slovenskih šolah nezavidljiv:

- Šolska uspešnost romskih otrok v procesu izobraževanja je nizka in v praksi ji pripisujejo različne razloge: otroci kasneje vstopajo v šolo, izostajajo od pouka, nimajo ustreznega znanja slovenskega jezika, pričakovanja staršev v odnosu do šolanja so nizka, starši s šolo ne sodelujejo, opaziti je mogoče velike razlike med večinsko in manjšinsko kulturo, učenci (tako slovenski kot romski) pa so nepripravljene za sobivanje – iz teh podatkov avtorice zaključujejo, da so šole večino krivde za neuspeh iskale pri Romih samih.
- Romskih otrok, ki uspešno končajo osnovno šolanje, je malo in iz razreda v razred napredujejo z nižjimi doseženimi kompetencami kot njihovi vrstniki.
- Izobrazbena pričakovanja za romske otroke tako staršev kot učiteljev so nizka, saj so pričakovanja v odnosu do njihovega šolanja že vnaprej obremenjena s pričakovanji neuspeha.
- Romski otroci so v šolah še vedno segregirani, kar v praksi pomeni vključevanje romskih otrok v posebne oddelke šol.<sup>21</sup>

Vsi podatki, ki smo jih navedli, govorijo zgolj o posledicah. Kje so vzroki?

Kje se je zalomilo, da se kljub mnogim projektom in relativno obilnim finančnim sredstvom, stvari le po polžje premikajo na bolje? Je bila storjena sistemska napaka, ali gre zgolj za splet nesrečnih okoliščin? Pazljivo raziskovanje razkrije, da je vzrokov mnogo. Razvrstiti jih je mogoče takole:

1. Temeljni vzrok je potrebno iskati v sistemski diskriminaciji (morda celo rasizmu), ki se kaže v zanikanju pripadnikom romske skupnosti status klasične, zgodovinske (v slovenskem prostoru avtohtone) narodne manjšine.
2. Na področju izobraževanja se ta diskriminacijski pristop kaže v enosmernem izobraževanju – izobraževanje je primarno namenjeno vstopu romskih otrok v

<sup>20</sup> Dnevnik učiteljev. Gradivo projekta INV-ESS. INDOK center INV

<sup>21</sup> Nacionalna evalvacijska študija uspešnosti romskih učencev v osnovni šoli. Končno poročilo. Pedagoški inštitut, Ljubljana, 2011, str. 40.

večinsko družbo in ne ohranjanju izvornega jezika in kulture. Gre torej za obliko enosmerne inkulturacije, ki vodi v opuščanje romskega jezika in elementov kulture.

In nemudoma dodajamo, da tehtnih razprav o kulturi Romov v Sloveniji ni prav veliko, če odmislimo popisovanje kulturne dediščine. Razpravljanje o romski kulturi je v veliki meri zgrajeno na nekdanji prevladujoči konceptiji kulture. Kulture so v tej percepciji predstavljene kot zamejene statične entitete, last skupin, ki imajo skupne osnovne vrednote in navade (Pleško: 2008, 10).

Ni razmislekov o romski kulturi v duhu sodobnih koncepcij kulture, po katerih kulturne identitete niso zamejene, statične in inherentne, temveč dinamične, fluidne in situacijsko skonstruirane v določenem prostoru in v določenem času (Pleško: 2008, 10).

3. Tretji vzrok prepoznavamo v pomanjkanju/odsotnosti inteligence; obsežnejša plast izobražencev bi z lastnim zgledom pokazala na pomen izobrazbe. Njeno tvorjenje in reproduciranje predstavlja enega izmed ključnih elementov (ne)razvoja narodnih manjšin. Z romsko narodno manjšino ni nič drugače. Izobraženci iz vrst romske narodne skupnosti nastajajo po kapljicah. Pridobljeno znanje in socialni kapital pa izrabijo za pobeg iz romske skupnosti in za potop v večinsko morje.

In čisto na koncu: ker je izobrazba le pomagalo, sredstvo za doseg določenega cilja, za zadovoljitev določenega interesa, le orodje za doseg boljšega življenja, se veliki večini Romov izobrazba ne zdi uporabna!

4. Četrty element predstavlja izločitev romskega naselja kot razvojnega elementa. Vse se je še ne dolgo nazaj pričelo v vrtcu ali celo v osnovni šoli. Manjko, ki ga romski otroci prinesejo s seboj, je tako velik, da so pogosto predmet posmeha in zaničevanja. V šolsko okolje, ki ti nudi le dobro mero diskriminacije, se noben otrok ne vrača rad. Tega manjka ne more odpraviti niti romski pomočnik. V enem izmed dnevnikov učiteljev je mogoče prebrati tudi naslednji zapis:

»Po sprehodu po naselju so mi pokazali hiško, napol barako, nekako najslabše bivališče v naselju, nisem mogla verjeti, da v tistem slabem prostoru (dobre 4 kvadratne metre prostora) spijo trije otroci, mati ter oče. Dva otroka hodita v šolo v 1. razred in v 3. razred. Oče je trenutno v zaporu. Najstarejši sin, ki obiskuje 4. razred, stanuje pri svojih starših, sicer zraven njih. Včasih je dobro, da si tudi učitelji ogledamo, kako naši učenci živijo in jih potem mogoče bolje razumemo.«<sup>22</sup>

Iz Bele krajine imamo naslednja zapisa:

»V tem tednu je deček en dan izostal opravičeno. Njegova družina se je iz hiše v romskem naselju preselila v gozd pod šotor. V naselju so se sprli z drugo romsko družino in zato pobegnili v gozd.

---

<sup>22</sup> Dnevnik učiteljev. Gradivo projekta INV-ESS. INDOK center INV.

»Učenci imajo težave s slovenskim jezikom, njihov besedni zaklad je zelo skromen. Higijenske razmere so zelo slabe. Pogosto se selijo od ene romske družine k drugi. Zidane stavbe z elektriko in vodo zapustijo zaradi spora s sosedi in odidejo z otroki v gozd pod šotor. Otroci v takih razmerah ne morejo nemoteno spremljati in slediti pouku. Pogosto so zaspani. Ob tem povedo, da so starši pili in rajali dolgo v noč. Starejši ko so, bolj se kažejo razlike med njimi in ostalimi. Drugi otroci se jih izogibajo. Nikoli si jih ne izbirajo za par. Tudi starši jim odsvetujejo druženje z romskimi učenci.«

Nič manj pomembna ni zbirka odklonskosti od izobraževalnih standardov:

O spuščanju romskih otrok v višje razrede brez ustreznega znanja se sliši iz vseh koncev Slovenije.

1. Ciganska dvojka. Ciganska dvojka (spuščanje otrok v višje razrede brez znanja) je nastala zato, da imajo učitelji mir pred državno šolsko administracijo in pred Romi. Ko se v višjih razredih končno ustavi, šolanje nadaljujejo v
2. šolah (šulah) za Rome. Tako Romi v šali in z veliko mero cinizma imenujejo (bivše) Ljudske univerze, ki se v okoljih, kjer živijo predstavniki romske narodne manjšine, različno imenujejo. Papirnata izobrazba je (včasih) dosežena, kakšen je razvojni učinek obiskovanja teh šol, pa je tematika, ki še čaka na raziskovalni preizkus.
3. To je pot, ki ohranja začaran krog socialne izključenosti Romov. Življenje začneš na centru za socialno delo, če imaš srečo, si kakšno leto, dve v vrtcu, nekaj let v osnovni šoli, osnovo šolo dokončaš na eni izmed Ljudskih univerz; znanje, ki si ga pridobil, je kilavo. Prav nobenih možnosti nimaš, da bi opravil srednjo šolo.
4. Brez poklica, brez znanja in brez socialnega kapitala, si brez zaposlitve in dohodkov, zato si zopet na spisku centra za socialno delo. Prilagodiš se življenju od socialne podpore.  
Ohranjanje takšnega stanja pravzaprav vsem opisanim akterjem koristi in pri naša dobrobit, razen Romom.
5. Zelo problematično zna biti tudi nudenje dodatne učne pomoči romskim učencem. Altruistična gesta zna biti pot z napačnim učinkom. Učitelji nudijo dodatno učno pomoč med poukom. Otroka vzamejo iz razreda, odideta v kabinet, kjer otroku nudijo učno pomoč. Nemalokrat je to tako, da skupaj poiščejo odgovor na izbrani sklop vprašanj, ki so tudi izpitna vprašanja. Gre torej za izobraževanje na podlagi posredovanja informacij. Da je takšno znanje šibko, ni potrebno posebej omenjati. Nadvse problematično je, da medtem, ko odpravlja zaostanke pri enem predmetu, pridobiva zaostanke pri predmetu, pri katerem je odsoten zaradi dodatne učne pomoči.
6. Problem romskih otrok v šolah za otroke s posebnimi potrebami je mogoče zaslediti v večini tekstov, ki predstavljajo problematiko izobraževanja Romov.



Primerjava podatkov, ki jih navajamo v prispevku kaže, da se s povečevanjem števila otrok Romov v osnovnih šolah povečuje tudi število otrok Romov v šolah za otroke s posebnimi potrebami. Tudi ta problem čaka na posebno strokovno obravnavo.

**Tabela št. 2:** Število romskih otrok v šolah za otroke s posebnimi potrebami

Šolsko leto	Število romskih učencev v OŠPP
2001/2002	132
2002/2003	126
2003/2004	120
2004/2005	121
2005/2006	119
2006/2007	123
2007/2008	124
2008/2009	141
2009/2010	135
2010/2011	149
2011/2012	161
2012/2013	179

Na koncu dolgega seznama pojavov, ki smo jih opredelili kot stranpoti, moramo dodati še tri prakse, ki se tedaj, ko jih povežemo z izobraževanjem romskim otrok, sprevržejo v anomalije.

Najprej velja omeniti povezovanje prejemanja denarne socialne pomoči z vključevanjem otrok Romov v proces osnovnošolskega izobraževanja. Dopis MDDSZ iz leta 2009 med drugim pravi:

»Centri za socialno delo imate ob dodelitvi denarne socialne pomoči na podlagi 32. člena Zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št.3/07-uradno prečiščeno besedilo, 23/07-popravek, 41/07-popravek in 114/06-ZUTPG) možnost sklepanja pogodbe o aktivnem reševanju socialne problematike, v kateri lahko določite obveznosti rednega obiskovanja pouka šoloobveznih otrok kot pogoj, ki vpliva na redno prejemanje te pomoči. Na podlagi 34. člena istega zakona pa imate v utemeljenih primerih možnost dodeljevanja denarne socialne pomoči v obliki funkcionalne za plačilo šolskega kosila oziroma malice in za kritje drugih stroškov. V primeru neizvrševanja obveznosti iz pogodbe o aktiv-

nem reševanju socialne problematike se lahko denarna socialna pomoč zmanjša oziroma ukine.«<sup>23</sup>

Navodilo sicer nima etnične note. Toda, ko ga povežemo z zgoraj opisanimi vzroki za izobraževalno obrobnost romskih otrok, je jasno, da posledice teh navodil najbolj pogosto čutijo prav Romi. Prisila namesto spodbude (če otrok ne bo obiskoval šole, ni socialne pomoči) pomeni redukcijo otroka na blago.

Slovenski šolski sistem ima mnogo mehanizmov, ki naj otrokom pomagajo premagovati težave pri vstopanju v učni proces ali v učnem procesu, oziroma pomagajo izpolniti potrebo po dodatnem znanju: dodatni pouk, dopolnilni pouk, odlog vstopa otrok v osnovno šolo in šolanje na domu. Vsi ti pristopi so mišljeni kot izjemne metode. Žal se pri romskih otrocih nemalokrat dogodi, da se ti ukrepi sprevržejo v odklonskost. Posebej je to opazno pri odlogu vstopa v šolo ter pri šolanju na domu. Šolska ureditev dopušča možnost, da se otroku lahko začetek šolanja na predlog staršev, zdravstvene službe oziroma na podlagi odločbe o usmeritvi odloži za eno leto, če se ugotovi, da otrok ni pripravljen za vstop v šolo.<sup>24</sup>

Terensko raziskovanje je razkrilo lahkotno podeljevanje odločb o odlogu vstopa otrok v osnovno šolsko izobraževanje.

In prav na koncu velja omeniti še pojav izobraževanja na domu. To možnost najdemo, kot opčo opcijo, v Zakonu o osnovni šoli (uradno prečiščeno besedilo) v členih 88-92.<sup>25</sup> Z obliko izobraževanja ni nič narobe; le po neki čudni formuli se dobre zamisli pri romski skupnosti preobrnejo v slab zaključek. Starši niso usposobljeni za poučevanje romskih otrok. Zato je poučevanje zaupano prostovoljcem. Rezultat kampanjskega učenja se kaže v skromnem znanju, prav takšnem, kot smo ga opisali v rubriki ciganska dvojka.

### **2.3.3. Pridobivanja znanja o romski kulturi ter jeziku**

Celoten šolski sistem je namenjen oblikovanju romskih otrok (Romov) po naši zamisli. Zapisano je razvidno iz določb Zakona o vrtcih in Zakona o osnovni šoli v tistem delu, ki govori o jeziku, v katerem poteka vzgoja, oziroma poučevanje. Zakon o vrtcih v 5. členu pravi:

#### **(jezik)**

Vzgojno delo v vrtcih poteka v slovenskem jeziku.

Na območjih, kjer živijo pripadniki slovenskega naroda in pripadniki italijanske narodne skupnosti in so opredeljena kot narodnostno mešana območja, se v skladu s posebnim zakonom v vrtcih, v katerih poteka vzgojno delo v slovenskem

<sup>23</sup> MDDSZ, številka:0073-1/2009-1, datum 6.1.2009. Zadeva: Vključevanje otrok prejemnikov denarne socialne pomoči v osnovne šole. Dokumentacija INV.

<sup>24</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli. Uradni list RS, št. 63/2013

<sup>25</sup> Zakon o osnovni šoli (Uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, 81/2006

jeziku, otroci seznanjajo z italijanskim jezikom, v vrtcih, v katerih poteka vzgojno delo v italijanskem jeziku, pa s slovenskim jezikom.

Na območjih, kjer živijo pripadniki slovenskega naroda in madžarske narodne skupnosti in so opredeljena kot narodno mešana območja, poteka vzgojno delo v skladu s posebnim zakonom dvojezično, v slovenskem in madžarskem jeziku.<sup>26</sup>

O rabi romskega jezika ni zapisanega nič.

Podobno je določeno v Zakonu o osnovni šoli. V 6. členu piše:

**(učni jezik)**

Učni jezik v osnovni šoli je slovenski.

Učni jezik v osnovnih šolah v jeziku narodne skupnosti je italijanski, v dvojezičnih osnovnih šolah pa slovenski in madžarski.

V osnovnih šolah na območjih, kjer prebivajo pripadniki slovenskega naroda in pripadniki italijanske narodne skupnosti in so opredeljena kot narodno mešana območja, se učenci v šolah s slovenskim učnim jezikom obvezno učijo italijanski jezik, učenci v šolah z italijanskim učnim jezikom pa obvezno slovenski jezik.<sup>27</sup>

Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji (2004) je ta problem registrirala:

»Med osnovnimi ovirami za uspešno šolanje je slabo rešeno vprašanje **jezika**. Velik del romskih učencev **slovenskega jezika** do vstopa v šolo skoraj ne pozna, zato se težko sporazumevajo, težje sledijo pouku in so manj motivirani za redno obiskovanje pouka. Otroci ne morejo slediti pouku, ki je naravnano tako, da ne upošteva tega dejstva. Kurikularne vsebine niso prilagojene, zato tudi ne smiselne za romske otroke. Učitelji niso v zadostni meri usposobljeni za poučevanje slovenščine kot drugega (tujega) jezika. Ob tem velja posebej izpostaviti, da v kurikulum vrtca in osnovne šole doslej ni bilo vključeno poučevanje **materinščine** oziroma **romskega jezika**. To romskim učencem pomembno otežuje vstop v vrtec oziroma osnovno šolo in nadaljnje šolanje. (...) Kurikulum, ki ne vključuje pouka romskega jezika, tudi ne omogoča in ne zagotavlja pravice romske skupnosti do ohranjanja in razvijanja lastnega jezika.«<sup>28</sup>

V naslednjih desetih letih se na tem področju ni naredilo praktično ničesar.

Na tem mestu velja spomniti še na zanimiv obrat glede romskega jezika, ki si ga je privoščila slovenska država pri Evropski listini o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Ob deponiranju ratifikacijskih dokumentov listine o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih generalnemu sekretarju Sveta Evrope sporoči, da sta na ozemlju Republike Slovenije regionalna ali manj-

---

<sup>26</sup> Zakon o vrtcih (uradno prečiščeno besedilo). Ur.l. RS, št. 100/2005

<sup>27</sup> Zakon o osnovni šoli (uradno prečiščeno besedilo). Ur.l. RS, št. 81/2006

<sup>28</sup> Sprejeto na sejah strokovnih svetov splošno izobraževanje, 20. 5. 2004; izobraževanje odraslih, 2.6. 2004; strokovno in poklicno izobraževanje, 16. 6. 2004

šinska jezika v smislu te listine italijanski in madžarski jezik. Sporočila je tudi, da bo določen nabor obvez sprejet tudi za romski jezik:

V skladu s petim odstavkom 7. člena listine bo Republika Slovenija določbe od prvega do četrtega odstavka 7. člena smiselno uporabljala tudi za romski jezik.<sup>29</sup>

Radikalen odmik od te določbe se je zgodil leta 2007, ko je bil sprejet nov Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih.<sup>30</sup> V zakonu je določeno:

»Republika Slovenija ob deponiranju listine o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih generalnemu sekretarju Sveta Evrope sporoči, da sta na ozemlju Republike Slovenije regionalna ali manjšinska jezika v smislu te listine italijanski in madžarski jezik (...).«

Črtana je bila določba o smiselni rabi romskega jezika.

Spoštovanje pookla in kulturnih vrednot romske narodne skupnosti v Sloveniji je vključeno v pozitivno varstvo romske skupnosti v Sloveniji in je opredeljeno kot dodatni sklop potrebnih znanj v poklicnem standardu romski pomočnik<sup>31</sup>. Spoznavanje romske kulture je sestavni del vsebin za usposabljanje javnih uslužbencev, ki se ukvarjajo z romsko tematiko, zlasti usposabljanja strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju<sup>32</sup>. Obstaja tudi možnost spoznavanja osnov romske kulture v osnovnošolskem izobraževanju v okviru izbirnega predmeta romska kultura, ki so ga do sedaj organizirale nekatere šole z območij, kjer živijo pripadniki romske skupnosti<sup>33</sup>. Če je področje romske kulture vsaj za silo urejeno, pa ostaja problematika romskega jezika povsem odprta. Imamo nekaj poskusov

<sup>29</sup> Uradni list RS, 69/2000

<sup>30</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Uradni list RS, 44/2007

<sup>31</sup> Katalog strokovnih znanj in spretnosti, romski pomočnik/ romska pomočnica, dostopno na <http://www.nrpslo.org/katalog.aspx/14600061>

<sup>32</sup> Od leta 2008 se izvajajo posebni projekti za uspešno vključevanje Romov v izobraževanje, ki vključuje tudi spoznavanje romske kulture in učenje osnov romskega jezika. Več: BOHTE, Irena, et al. Uspešno vključevanje Romov v vzgojo in izobraževanje (UVRVI) : zbornik projekta : profesionalno usposabljanje strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju v letih 2008, 2009, 2010 in 2011 v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo, 2011.

<sup>33</sup> Romska kultura je izbirni predmet in sodi v sestavni del devetletnega osnovnošolskega družboslovnega izobraževanja v 7., 8. in 9. razredu. V okviru tega predmeta bo omogočeno učencem pridobivanje znanja o romski zgodovini, o romski kulturi kot načinu življenja in o romski kulturni ustvarjalnosti v preteklosti in danes ter hkrati razvijanje sposobnosti in občutljivosti za razumevanje načinov življenja različnih narodnostnih skupnosti, ki sobivajo na istem prostoru.

Učni načrt za izbirni predmet „Romska kultura“ (2008). Ministrstvo za šolstvo in šport.

tvorbe slovnice in slovarja romskega jezika<sup>34</sup>, žal dlje od poskusov ni prišlo. Da bi se romski jezik rabil kot jezik poučevanja, kar je temeljni pogoj izobraževanja narodnih manjšin, pa je še zelo, zelo daleč.

### 3. EPILOG (KAKO IZ OBROBJA ZNANJA?)

V prispevku smo sledili ideji o posebni etnični, kulturni identiteti Romov v Evropi in v Sloveniji. Hotenja po ohranjanju etničnih posebnosti se izražajo tudi v sferi politike; politična akcija je usmerjena v prizadevanja za ureditev statusa Romov v Sloveniji na podoben način, kot je to urejeno v primeru Italijanov in Madžarov. Nanizali smo nekaj vsebinskih vprašanj uresničevanja Konvencije v primeru izobraževanja romskih otrok in podrobneje osvetlili tista področja, ki nam pomagajo razumeti vzroke za razkorak med teorijo in prakso, med zelenimi cilji in doseženimi rezultati.

Empirični podatki potrjujejo, da so bili v Sloveniji v novejšem obdobju doseženi kakovostni premiki na področju izobraževanja romskih otrok in njihovega vključevanja v družbo, ob zagotovljeni možnosti spoznavanja romske kulture v učnem procesu. Kljub temu pri prevajanju deklarativnih zavez v prakso še vedno pogosto prihaja do težav zaradi tega, ker se v posameznih primerih manifestacije rasizma ne prepoznavajo kot pravi vzrok težav pri uresničevanju Konvencije.

»Romi imajo že tako ali tako vsega preveč!« To vam povedo v neformalnem pogovoru na marsikateri šoli. »Še več, nudimo jim še dodatno učno pomoč, ne plačujejo šolskih potrebščin, ne plačujejo malice; ne udeležujejo se obšolskih dejavnosti, krožkov, ne hodijo na šolske izlete in ekskurzije. Njihov izbor med ponujenimi opcijami je sila skromen!«

Pa vendar se neprestano poraja vprašanje: so res samo Romi krivi za lastno nesrečo?

Metode, po kateri naj se izvaja izobraževanje, si Romi niso izbrali sami. Predpisala jo je država. Posebnosti, s katerimi se srečujejo Romi, šolski sistem ni upošteval. V preteklih letih se je pokazalo, da je metoda, po kateri so z vzgo-

---

<sup>34</sup> Janez Krek, Živa Antauer (2006). Projekt Standardizacija jezika Romov v Sloveniji in vključevanje romske kulture v vzgojo in izobraževanje. Ljubljana: Pedagoška fakulteta, Center za študij edukacijskih strategij. Samanta Baranja(2013). Amari čhib = Naš jezik: slovnica prekmurske romščine. Ljubljana: Pedagoški inštitut

Jožek Horvat (2011). Pravopis romskega jezika / Jožek Horvat Muc, Rajko Djurić. - Murska Sobota : Zveza Romov Slovenije.

Jožek Horvat (2012). Romski abecednik / Jožek Horvat Muc, Rajko Djurić. - Murska Sobota: Zveza Romov Slovenije.

jo romskih otrok pričeli v osnovni šoli, slaba. Otroke so (tudi nasilno) odpeljali v šolo. Neurejene in umazane so ponekod, še ne dolgo nazaj, umivali in preoblačili. Brez ustrezne predpriprave na šolo so bili pogosto predmet zasmehovanja, zmerjanja, maltretiranja. Rezultat te politike je bil, da so romski otroci zelo hitro zapustili šolo in se vanjo niso več vrnili.

V luči izgradnje ustreznega socialnega kapitala pri romskih učencih je potrebno začeti z delom zelo zgodaj; in začeti je potrebno z delom v naseljih. Naselje mora postati okolje, kjer se izvaja množica aktivnosti, ki jih uvrščamo med neformalne oblike izobraževanja: nudenje učne pomoči romskim otrokom, animacijske delavnice za otroke in starše, športne vsebine.

»(...)Ugotavljamo, da je samo delo v šoli premalo za uspešno napredovanje učencev, saj je potrebno tudi delo doma, sprotno učenje in opravljanje domačega dela, tega pa doma učenci Romi nimajo zagotovljenega. Preko projekta Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti, pa je bila učencem zagotovljena pomoč na domu, oziroma v kulturnem centru v Kamencih. Pomoč so jim vsak dan nudili člani Romskega akademskega kluba, ki so tudi uspešno sodelovali in se povezovali s strokovnimi delavci šole. Tako smo preko projekta zagotovili kontinuirano delo, učenje in pripravo na pouk tudi v popoldanskem času. Pomoč v popoldanskem času je obiskovala več kot polovica učencev iz romskega naselja Kamenci in tisti učenci, ki so pomoč obiskovali, so v šoli bili tudi uspešnejši. Učenci so ob tem razvijali delovne navade, spoznavali pomen učenja in rednega domačega dela, se učili učiti se in si pridobivali še druge, za uspešno delo potrebne veščine. To je proces, ki ga je potrebno izgrajevati dalj časa in uspeh je viden na dolgi rok, zato priporočam, da se projekt nadaljuje, saj bi s prekinitvijo dela bilo dosedanje delo zastonj. Za učence Rome, ki doma nimajo spodbudnega učnega okolja, je kontinuirano in organizirano delo doma še bolj pomembno, mora pa trajati dalj časa, da ga učenci ponotranjijo in da je viden učinek na daljši rok. Učenci od 5. razreda naprej tudi niso vključeni v podaljšano bivanje in je zato delo preko projekta za njih še posebej pomembno, zato si želimo, da bi se delo nadaljevalo tudi v prihodnje. (...)« (Horvat, 2013)<sup>35</sup>

Na takšen način smo želeli prekinili s prakso trganja Romov iz romskih naselij in izvajanjem različne aktivnosti v naseljih z večinskim prebivalstvom.

Toda tudi v teh primerih napredek ni vnaprej zagotovljen. V enem izmed zapisov v Dnevniku učiteljev, je tudi naslednji zaznamek učiteljice:

»Nekaj učencev sem povprašala, če obiskujejo učno pomoč, ki jim je nudena s strani RAK Murska Sobota v romskem naselju. Učenci so povedali, da so enkrat ali dvakrat šli v center malo pogledat, vendar ne hodijo več, ker se je tam

<sup>35</sup> Horvat Marija: Priporočilo za nadaljevanje projekta Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti. 11.5.2013. Dokumentacija ESS-INV.

potrebno učiti. Fantje pa ne hodijo več, ker popoldan imajo nogometni trening in da je tisto bolj pomembno kot učenja. Osebnostno menim, da bi jim obiskovanje učne pomoči zelo koristilo, saj bi dobili delovne navade tudi izven šole. To je proces, ki bo potekal počasi, vendar če bomo vztrajali mi in mentorji učne pomoči ter starši učencev, bo napredek sčasoma opazen.«<sup>36</sup>

## Literatura

- Baranja, Samanta (2013). Amari čhib = Naš jezik: slovnica prekmurske romščine. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Dnevnik učiteljev. Gradivo projekta INV-ESS. INDOK center INV.
- Dodatek h kurikulu za vrtce za delo z otroki Romov (2002).
- ERRC (2004). Stigmata, Segregated schooling of Roma in Central and Eastern Europe, Budapest, 2004.
- Jožek Horvat (2011). Pravopis romskega jezika / Jožek Horvat Muc, Rajko Djurić. - Murska Sobota : Zveza Romov Slovenije,
- Horvat, Jožek (2012). Romski abecednik / Jožek Horvat Muc, Rajko Djurić. - Murska Sobota: Zveza Romov Slovenije
- Horvat, Marija (2013). Priporočilo za nadaljevanje projekta Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti. Dokumentacija ESS-INV.
- Južnič, Stane (1993). Identiteta. FDV.
- Katalog strokovnih znanj in spretnosti, romski pomočnik/ romska pomočnica. Dostopno na: <http://www.nrpslo.org/katalog.aspx/14600061/>
- Katalog strokovnih znanj in spretnosti (Romski koordinator/romska koordinatorica 1460.005.5.1). Dostopno na: <http://www.nrpslo.org/katalog.aspx/14600051>.
- Konvencija o otrokovih pravicah. Uradni list SFRJ-MP, št. 15/90.
- Krek, Janez, Antauer, Živa (2006). Projekt Standardizacija jezika Romov v Sloveniji in vključevanje romske kulture v vzgojo in izobraževanje. Ljubljana: Pedagoška fakulteta, Center za študij edukacijskih strategij.
- Nacionalna evalvacijska študija uspešnosti romskih učencev v osnovni šoli (2011). Končno poročilo. Pedagoški inštitut, Ljubljana.
- Navodila za prilagajanje programa OŠ za romske učence (1993).
- Navodila za prilagajanje programa OŠ za učence Rome, za 9-letno osnovno šolo (2000).
- Perić, Tatjana (2001) Insufficient: Governmental Programmes for Roma in Slovenia, Roma Rights – Quarterly Journal of the ERRC, No 2-3.
- Pleško, Aleksandra (2008). Od mozaika do mavrične reke kultur in naprej: Unescova definicija kulture. Kula, 2.
- Poklicni standard romski pomočnik/romska pomočnica. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o nomenklaturi poklicev. Uradni list RS, 31/2007.
- Poklicni standard romski koordinator/romska koordinatorica. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o nomenklaturi poklicev. Uradni list RS, 31/2007.
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole. Uradni list RS, 65/2008.

---

<sup>36</sup> Dnevnik učiteljev. Gradivo projekta INV-ESS. Dokumentacija INV.

- Rajšek, Bojan (2014). Proti getom za Rome. Ljubljana, Delo, 31.5.2014.
- Roter, Petra (2007). Pojmovanje in opredeljevanje manjšin. V: KOMAC, Miran (ur.). *Priseljenci : študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. 1. natis. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji (2004).
- Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji (*Dopolnilo k Strategiji 2004*) – (2011).
- Zakon o vrtcih (uradno prečiščeno besedilo). Ur.l. RS, št. 100/2005.
- Zakon o osnovni šoli (uradno prečiščeno besedilo). Ur.l. RS, št. 81/2006.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Uradni list RS, 69/2000.
- Zakon o spremembi Zakona o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Uradni list RS, 44/2007.

## Povzetek

Konvencija o otrokovih pravicah je edinstven dokument o varstvu človekovih pravic v tem, da ne varuje le otrokovih državljskih in političnih pravic, temveč razširja varstvo tudi na otrokove ekonomske, socialne, kulturne pravice in humanitarne pravice. Konvencija zajema širok spekter otrokovih pravic, saj je otroštvo upravičeno do posebne skrbi in pomoči ( 4. alineja Preambule), ki jih morajo države in pristojne oblasti izvajati brez diskriminacije. Prispevek obravnava zgolj en segment iz nabora otrokovih pravic – pravico do izobraževanja.

Prispevek kritično obravnava metode, po katerih se izvaja izobraževanje za romske otroke; tega si Romi niso izbrali sami. Predpisala jo je država. Avtorja ugotavljata, da se odklonskosti v izobraževalnem sistemu dogajajo tudi zato, ker država ne upošteva posebnosti, s katerimi se srečujejo Romi.

Na podlagi rezultatov obsežnega projekta z naslovom Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti, avtorja ugotavljata, da je potrebno v luči izgradnje ustreznega socialnega kapitala pri romskih učencih, začeti z delom zelo zgodaj; in začeti je potrebno z delom v romskih naseljih. Naselje mora postati okolje, kjer se izvaja množica aktivnosti, ki jih uvrščamo med neformalne oblike izobraževanja: nudenje učne pomoči romskim otrokom, animacijske delavnice za otroke in starše, športne vsebine, itd.



## Pravice begunskih otrok in otrok-prosilcev za mednarodno zaščito: zamegljeni kontekst?

### 1. UMEŠTITEV V KONVENCIJSKI OKVIR: RAZLAGA, DOMET IN CILJ

Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (v nadaljevanju: Konvencija), izhajajoč iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah, temelji na podmeni, da je vsak posameznik v času otroštva upravičen do posebne skrbi in pomoči. Kot pravi Ženevska deklaracija o otrokovih pravicah iz leta 1924, človeštvo je zavezano otroku zagotoviti »najboljše, kar mu lahko nudi«. Mednarodno pravo nudi pravno in siceršnje varstvo otroku že zato, ker je otrok, ki še ne zmore sam zagotoviti in zaščititi svojih interesov, integritete in pravic. Neupoštevanje potrebe po varstvu in blagostanju otroka v begunski situaciji bi imelo za posledico nezakonitost sprejete odločbe in neskladnost s pravico do družinskega in zasebnega življenja, kot je to razsodilo vrhovno sodišče Združenega kraljestva v zadevi *ZH (Tanzania) v SSHD* [2011] UKSC 4. Na podlagi navedenega se avtor prispevka sprašuje, ali najboljši interes otroka terjaja, da so države dolžne zagotoviti prebivanje otroku, ki je prosilec za mednarodno zaščito. Če je begunec, ta dolžnost obstaja po drugih konvencijah, regionalnih in nacionalnih aktih.

Večina pravic v Konvenciji je splošnih, saj so namenjene kateremukoli otroku ne glede na državljanstvo, državo prebivanja ali drugo osebno okoliščino. Konvencija le izjemoma poudarja varstvo specifičnih skupin otrok, katerih zaščita je namenjena ne samo duševni in telesni integriteti otroka, temveč tudi upoštevanju drugih otrokovih osebnih okoliščin, kot so otroci z motnjami v duševnem in telesnem razvoju (23. člen) in otroci, ki so prosilci za mednarodno zaščito ali begunci v drugi državi ne glede na to, ali so sami ali v spremstvu staršev ali koga tretjega (22. člen). Slednji v prvem odstavku namreč določa: »Države pogodbenice bodo otroku, ki bodisi sam bodisi v spremstvu staršev ali katerekoli druge osebe prosi za status begunca ali v skladu z veljavno mednarodno ali notranjo zakonodajo in postopki velja za begunca, z ustreznimi ukrepi zagotovile ustrezno varstvo in humanitarno pomoč pri uživanju veljavnih pravic, določenih s to Konvencijo in z drugimi mednarodnimi humanitarnimi akti ter akti o človekovih pravicah, katerih stranke so omenjene države«. Teritorialna omejitev dometa konvencije je v tem, da nudi varstvo le beguncem in prosilcem za mednarodno zaščito v drugi državi, ne pa tudi notranje razseljenim otrokom, k varstvu katerih pa zavezuje regionalni dokument Afriška listina o otrokovih pravicah in varnosti (Kaime, 2004: 346-348).

Pravna ureditev položaja otrok-beguncev in otrok-prosilcev za mednarodno zaščito v Konvenciji ni povsem originalna, lahko rečemo celo, da je izvedena, in v bistvenem presega njene okvire, saj v njej ni zaslediti niti definicije begunca in prosilca za mednarodno zaščito niti vseh pravic. Prva je urejena z Ženevsko konvencijo o statusu begunca iz leta 1952. Nekatere pravice teh otrok pa posebej urejajo še drugi mednarodni in regionalni dokumenti (Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Konvencija o preprečevanju mučenja, itd.). Dodana vrednost prvega odstavka 22. člena Konvencije je gotovo v izpostavitvi posebne položaja otroka brez spremstva in v potrditvi zagotavljanja ustreznega, ne samo pravnega, varstva in humanitarne pomoči, temveč tudi v inkorporaciji kroga pravic v konvencijsko sfero tudi s tistimi, ki jih urejajo drugi mednarodni humanitarni akti ter akti o človekovih pravicah.

Specifična narava 22. člena konvencije še ne pomeni, da ga je treba razlagati ločeno od ostalih določb Konvencije. Nasprotno, naslovnikom ne pripadajo samo preostale splošne pravice vseh otrok iz Konvencije, npr. dostop do izobraževanja in načelna prepoved odvzema prostosti, temveč se zanje uporabljajo tudi razlagalna pravila, kot sta največja korist otroka iz 3. člena in prepoved diskriminacije iz 2. člena Konvencije.

Čeprav se 22. člen konvencije nanaša tako na otroke brez spremstva kot tudi otroke v spremstvu staršev, skrbnika ali drugih oseb, bo v prispevku poseben poudarek na otrocih brez spremstva, katerih pravna in dejanska situacija, sodeč po izkušnjah, je tudi najbolj zapletena. Otroci brez spremstva uživajo vse pravice, ki pripadajo otrokom v spremstvu staršev, razen pravic, ki izvirajo iz varstva družinskih vezi; obratno to ne velja. Otroci brez spremstva (*unaccompanied minors*) se podajo na pot, ki je pogosto posuta predvsem s težavami, ne da bi bili sposobni sami zagotoviti si telesno in duševno celovitost, kaj šele pravno varnost. Še več, kot ugotavljajo strokovnjaki, ki spremljajo migracijske tokove, velikokrat je odločitev staršev ter plemenskih in vaških starešin, da morajo otroci sami in brez staršev iti na pot (Đurović, 2014). Če so otroci na poti v spremstvu bolj oddaljenih sorodnikov (ne pa staršev ali skrbnika), Konvencija govori o ločenih otrocih (*separated children*). Položaja ločenih otrok ne smemo mešati s situacijo, ko je otrok zapuščen (ti. zapuščeni otrok) v državi gostiteljici s strani osebe, ki naj bi mu nudila varstvo. Prvi primer izpostavi, kdo je skrbnik osebe brez spremstva, drugi zgolj predstavlja enega od načinov, kako sploh pride do situacije otroka brez spremstva.

V že omenjenem 22. členu Konvencije o otrokovih pravicah je govora le o pravicah otrok - prosilcev za mednarodno zaščito in otrok, ki veljajo za begunce. Strogo formalno to pomeni, da 22. člen Konvencije ne nalaga državam, da nudijo pravno varstvo tudi drugim otrokom brez spremstva ali otrokom s spremstvom staršev, ki pa nezakonito bivajo na ozemlju države. Takšno razumevanje je zasta-

relo in se preveč opira zgolj na jezikovno razlago. Tudi nezakonito bivajoči otroci brez spremstva uživajo splošne pravice, ki pripadajo otrokom in so zaščiteni pred neutemeljeno diskriminacijo. Ravnanje z njimi mora biti obravnavano v luči njihove največje koristi (3. člen Konvencije). Glede na to, da gre za zelo ranljive osebe, bi ravnanje države, ki bi diskriminatorno urejalo pravice otrok brez spremstva, lahko šteli za kršitev mednarodnih standardov varstva pravic otrok. Tako ga tudi opredeljuje Odbor za otrokove pravice v Splošni opombi št. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their countries of origin, 1. september 2005, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 12. Ni pa dvoma, da omenjene obveznosti države izrecno izhajajo iz regionalnih dokumentov o človekovih pravicah.

Na tem mestu je smiselno opozoriti na še tretjo skupino otrok brez spremstva oziroma tudi družin z otroki. Pri prej omenjenih otrocih brez spremstva in družinami z otroki je država zaznala njihovo prisotnost na ozemlju in v zvezi s tem pričela s postopki obravnave glede statusa, kot tudi z uresničevanjem pravic in zagotavljanjem drugih standardov in ugodnosti, ki jih država mora zagotoviti po mednarodnem pravu oziroma jim pripadajo po ustavi, nacionalni zakonodaji, evropskem pravu oziroma mednarodnem pravu človekovih pravic. Poleg teh obstaja še »siva cona« nedokumentiranih otrok brez spremstva in družin z otroki. Uradni organi in statistike jih sploh ne zaznajo iz vrste razlogov, praviloma se zaradi tveganja odstranitve iz države in v strahu pred represivnimi organi izogibajo stiku z oblastmi. S tem seveda tvegajo življenje brez kakršnekoli pravne varnosti in so pogosto prepuščeni na milost in nemilost delodajalcev in drugih, ki skrbijo za njihovo bivanje.

Pri ocenjevanju dejanske situacije v državah moramo biti zelo previdni, večji poudarek mora biti na preverbi dejanskega stanja, kot zgolj primerjavi zakonskih in abstraktnih določb. Razkorak med abstraktnim in dejanskim je lahko velik; naslednji primer je poveden. Grčija slovi kot država, katere sistem mednarodne zaščite je bolj kot ne kolabiral in se v skladu s sodbo ESČP v zadevi M.S.S. proti Grčiji in sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi N.S. in M.E v to državo ne sme vračati ali predajati prosilcev za azil, a ima za razliko od Slovenije vzpostavljenih kar nekaj posebnih sprejemnih centrov za otroke brez spremstva. Res je, da Slovenija ne spoštuje docela konvencijskih, drugih mednarodnih in evropskih standardov glede nastanitve, kjer morajo otroci bivati ločeno od odraslih, saj so tako v Azilnem domu in v Centru za tujce nastanjeni v istem bivalnem kompleksu. Toda poglejmo drugo plat medalje: Human Rights Watch je v knjigi *Left to Survive* leta 2008 poročal o tujih otrocih, ki so živeli na grških ulicah, parkih brez nastanitve in socialnih storitev, čeprav so bili registrirani pri uradnih organih. Nigerijski otrok je dejal: »Ne živim nikjer, nepretrgoma me zebe, ne čutim se varnega, hodim naokrog do enih, dveh ponoči, potem zaspim v parku«.

Pomembno razlagalno pravilo je, da lahko regionalni ali nacionalni akti zagotovijo več pravic ali zagotavljajo varstvo več otrokom. Medtem ko konvencijsko razumevanje dopušča omejitve definicije otroka brez spremstva na maksimalno starost, nižjo od 18 let, kaj takšnega pravo Evropske unije izrecno prepoveduje. A vendar je treba biti pazljiv, saj je definicija otroka brez spremstva zaradi koncepta zaupanja med državami Evropske unije omejena le na državljane tretjih držav.

Države praviloma obravnavajo pomoči potrebne otroke brez spremstva individualno, od primera do primera. Tak pristop je bolj kot ne brez izjeme prisoten v državah Evropske unije in tudi drugod. Združene države Amerike občasno sprejmejo bolj splošne programe, na podlagi katerih je mnogim otrokom brez spremstva omogočen prihod v to državo (operacija Peter Pan med letoma 1960 in 1962; operacija Babylift leta 1975). Čeprav ne gre tega povsem enačiti s konvencijskim varstvom otroka po 22. členu, pa rezultat teh akcij dokazuje, da je moč ponuditi varstvo otrokom brez staršev oziroma brez spremstva tudi z bolj splošnimi in preventivnimi ukrepi.

Osnovni in nesporni konvencijski cilj je, da se neželjeno stanje, da je otrok brez spremstva, ki je ranljiva oseba v tuji državi, odpravi. Država ni primarno dolžna zagotavljati varstva in skrbi otrokom, saj je to naloga staršev otrok. Če zaradi dejanskih okoliščin to ni možno, poseže v to sfero država in subsidiarno zagotavlja zaščito otroku brez spremstva. V drugem odstavku 22. člena Konvencije je opredeljen kot glavni cilj sodelovanje držav »[...] pri varstvu in pomoči takemu otroku in pri iskanju staršev ali drugih družinskih članov kateregakoli otroka begunca, da bi zbrali informacije, potrebne za ponovno združitev z njegovo družino«. V interesu države pa je, da si prizadeva, da je njena zaščita le začasna. Najpomembnejši načini, kako preneha oziroma se vsaj bistveno zmanjša obveznost države, so naslednji: najti starše in vzpostaviti stik z njimi; zagotoviti skrbništvo nad otrokom brez spremstva; vrnitev otroka brez spremstva varno v državo izvora ali tretjo državo. Dolžnost države najti starše je še posebej pomembna, kar posebej poudari pritožbeno sodišče Združenega kraljestva v zadevi *R (KA) (Afghanistan) v SSHD* [2012] EWCA Civ 1014. Ne gre za dolžnost rezultata, temveč prizadevanja, katerega namen ni samo v ponovni združitvi družine, a tudi v preverbi, če bi otrok bil izpostavljen predsodkom zaradi slabih sprejemnih razmer v matični državi. S tem se tudi krepí poštenost azilnega postopka. Dolžnost države se izjemoma razteza celo čez polnoletnost.

Iz povedanega ni povsem razvidno, ali ima otrok brez spremstva pravico bivanja v državi gostiteljici zaradi svojega posebnega položaja in ranljivosti. Iz Konvencije tega ni moč izrecno razbrati. Gotovo pa kontekst konvencijskega varstva, še zlasti zgolj dolžnost prizadevanja držav, in splošno sprejeto načelo mednarodnega prava, da država izvaja suvereno oblast glede vstopa v državo, bivanja v državi in odstranitve tujcev iz države (Hailbronner, 1997: 6-12), potrjuje, da otrok

brez spremstva nima te pravice že na podlagi njegove ranljivosti. Pravica do prebivanja je bolj odvisna od tega, ali bi z vrnitvijo v matično državo bilo ogroženo njegovo življenje, ker nima staršev, ker bi bil tam preganjan ali kaj podobnega. Posredno k temu napotuje tudi nediskriminacijska določba v drugem odstavku 22. člena: »Če staršev ali drugih družinskih članov ni moč najti, mora biti otrok deležen enakega varstva kot vsak drug otrok, ki je iz kakršnegakoli vzroka za stalno ali začasno prikrajšan za svoje družinsko okolje [...]«.

## 2. OTROK BREZ SPREMSTVA: OPREDELITEV RANLJIVOSTI

Ranljive osebe imajo posebne potrebe, ki so posledica določenih značilnosti ali ravnanj, npr. psihičnega ali fizičnega nasilja ali zlorab. Otroci brez spremstva spadajo med ranljive posameznike vsaj po treh kriterijih. Prvič, zaradi svoje starosti oziroma mladoletnosti jim praviloma pripisujemo neizkušenos, prav tako je njihova telesna in duševna celovitost v razvoju. Drugič, ker so zapustili državo izvora, so migranti ne glede na svoj pravni ali dejanski položaj, praviloma v okolju, družbi in kulturi, ki so jim neznani. Tretjič, so brez spremstva, kar pomeni, da so izpostavljeni tveganjem, ki bi jih lahko odrasla oseba (starši, drugi sorodniki ali skrbnik) preprečila ali omejila. Nenazadnje je treba še omeniti, da tisti otroci, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, često uveljavljajo razloge, ki izkazujejo njihovo ranljivost zaradi preganjanja ali resnega strahu pred preganjanjem v matični državi (tako tudi veliki senat ESČP v zadevi *Tarakhel*, št. 29217/12 z dne 4. 11. 2014, § 90). Njihova ranljivost se kaže ne samo v dejanski prikrajšanosti, temveč tudi v pravni negotovosti. Otrok lahko pride v situacijo, da je brez spremstva in neposrednega varstva, na dva načina: že z vstopom brez spremstva v državo gostiteljico ali če je prepuščen sam sebi s strani staršev, skrbnika ali tretje osebe v državi gostiteljici (Kau, 2010: 457). Takšen status imajo, dokler niso pod varstvom ene od teh oseb (Hailbronner, Carlitz, 2010: 180).

Da prosilci za azil spadajo med posebej ranljive skupine, ni splošno sprejeto. Po mednarodnem humanitarnem pravu pojem posebej ranljive skupine predvsem predpostavlja prednostno obravnavanje, tudi skrb in zaščito, določenih skupin tujcev, ki iščejo zaščito (*cf.* delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje sodnika Saja v zadevi *M.S.S. proti Grčiji*, op. 5.), zlasti zaradi zgodovinske prikrajšanosti, zato Saja pravi, da pri prosilcih za azil ne moremo govoriti o zgodovinsko pogojenem pred-sodku, ki se kaže v socialni izključenosti. Po njegovem mnenju, lahko govorimo le o ranljivih posameznikih, ne pa o skupini (»class«). Vendarle pa sodna praksa ESČP in tudi zakonodaja Evropske unije in držav članic otrokom brez spremstva, ki prosijo za mednarodno zaščito, brez izjeme upošteva njihovo ranljivost.

Pomembno se je zavedati pomena in pravnih učinkov ranljivosti otroka, saj je skrajno izrazita ranljivost otroka (»extreme vulnerability«) v času odvzema prosto-

sti odločujoč faktor in prevlada nad okoliščino, da je otrok nezakonito na ozemlju države, četudi je otrok v spremstvu staršev in še toliko bolj, če je sam (sodba ESČP v zadevi *Tarakhel*, § 90). Sodišče pove v več zadevah, da tudi v luči konvencijskih dolžnosti države, zlasti dolžnosti varovanja otroka, nesprijem primernih ukrepov lahko pomeni kršitev pozitivnih dožnosti države po 3. členu EKČP (sodbi ESČP v zadevi *Mubilanzila Mayeke et Kaniki Mitunga*, št. 13178/03 z dne 12. 10. 2006, § 53; *Muskhadzhiyeva in ostali*, št. 41442/07 z dne 19. 1. 2010, § 58).

### 3. SODNA PRAKSA ESČP

Otroci brez spremstva so redko pritožniki na Evropsko sodišče za človekove pravice. Po mojem mnenju je ključen razlog, da je otrok brez spremstva manj v relativnih in absolutnih številkah kot odraslih, da praviloma država zaradi tveganja resne kritike in zgražanja stori čim več, kar je v njeni moči, da se izogne kršitvi otrokovih pravic. Četudi je kakšna stopnja sodne oblasti ali druga veja oblasti ravnala napak, se skozi instančno presojo težave uredijo. Vendar ni vedno tako, tako da so države predvsem obsojene za kršitve naslednjih konvencijskih pravic: prepoved nehumanega ravnanja (3. člen), prepoved nedovoljenega odvzema prostosti in drugih nedovoljenih ravnanj v zvezi z odvzemom (5. člen) in pravica do družinskega in zasebnega življenja (8. člen) in prepoved diskriminacije (14. člen). V sodni praksi ESČP je sicer zaslediti občasno sklicevanje na določbe Konvencije ZN o otrokovih pravicah, praviloma v luči uvodne predstavitve mednarodnopravnega okvira, zelo redko pa nosilna premisa v obrazložitvi sodbe temelji na tej konvenciji (Moloney, Symonds, Harper, 2008: 4-27). Tako se v že omenjeni zadevi *Tarakhel* sodišče sklicuje na 37. člen Konvencije, da se naj z vsakim otrokom, ki mu je bila odvzeta prostost, ravna človeško in s spoštovanjem dostojanstva, ki je neločljivo od človekove osebnosti, ter na način, ki upošteva potrebe oseb njegove starosti.

Na tem mestu bi izpostavili zgolj zadevo *Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji*, s katero je bila Belgija spoznana za odgovorno za kršitev več konvencijskih pravic. Petletno deklenco brez spremstva so oblasti namestile pod enakimi pogoji kot odrasle osebe v centru, ki je bil primarno namenjen le odraslim in ni bil prilagojen njenim potrebam. Ni dobila ustreznega svetovanja in izobraževalne podpore s strani strokovnega osebja. Sodišče je ocenilo, da je petletni otrok jasno odvisen od pomoči odraslih in da bo v času ločenosti od njih popolnoma dezorientiran. Takšno stanje odvzema prostosti je trajalo dva meseca. Okoliščine, da ji je bila dostopna pravna pomoč, da je dnevno komunicirala z mamo ali s stricem, da so bivajoči v centru naredili vse v njihovi moči, po mnenju Sodišča, ne zadoščajo za zagotovitev njenih potreb (§ 50 - § 52). Zaradi katastrofalne priprave in izvedbe odstranitve deklice v državo izvora je bila deklici povzročena izjemna bojazen, ki po

mnenju sodišča izkazuje popolno pomanjkanje humanosti. Država je tudi dolžna olajšati združitev z družino, kar v konkretnem primeru ni storila, celo nasprotno, onemogočala je stik s stricem, ker naj bi ta poskusil preslepiti uradnike v postopku (glej smiselno *Ignaccolo-Zenide*, št. 31679/96 z dne 25. 1. 2000, § 94; *Nuutinen*, št. 32842/96 z dne 24. 7. 2007, § 127).

#### **4. OBRAVNAVA OTROK BREZ SPREMSTVA V ZAKONODAJI IN V PRAKSI**

Številne študije ugotavljajo, da so migracije otrok brez spremstva vse bolj akuten in viden problem tako v Evropski uniji, v Združenih državah Amerike in tudi drugod (Frontex, 2010: 3). Tako je Mednarodna organizacije za migracije (IOM) objavila podatek, da je v letu 2013 v Italiji pristalo 42.900 posameznikov, ki so se podali čez Sredozemlje, od tega 8.300 otrok, med njimi jih je bilo 5.200 brez spremstva. Število dokumentiranih otrok brez spremstva v Evropski uniji, ki so prosilci za azil, se v zadnjih petih letih giblje med 11.735 leta 2011 in 15.155 leta 2012, v letu 2013 pa jih je bilo 14.155. Posebej izstopa, da jih je največ na Švedskem, ki ni niti največja država Evropske unije niti nima neposredne zunanje meje s tretjimi državami. Načeloma je med prosilci za mednarodno zaščito, mlajšimi od 18 let več fantov kot deklet. Medtem ko je razmerje med spoloma dokaj izenačeno pri otrocih, mlajših od 18 let, sta približno dve tretjini prosilcev moškega spola v starostni skupini med 14 in 18 let, kar gre pripisati okoliščini, da so starejši mladoletniki brez spremstva praviloma fantje. Podatki o dokumentiranih otrocih brez spremstva, ki nezakonito bivajo v državah EU, niso na voljo. Število dokumentiranih otrok brez spremstva zelo niha in je verjetno bolj odvisno od nezakonitih migracijskih tokov in od uspešnosti policije, da jih prestreže. V zadnjih petih letih jih je bilo v Sloveniji najmanj leta 2009, in sicer 26 v enem letu, največ pa leta 2012, in sicer 54 otrok brez spremstva, v zadnjem zabeleženem obdobju v letu 2013 jih je bilo 28. Največ otrok brez spremstva pride iz Afganistana, Sirije, Alžirije in Maroka in so praviloma moškega spola v starosti 16 in 17 let. Obstajajo ocene, da je v Sloveniji smiselno otroke brez spremstva razdeliti v dve glavni skupini, in sicer na fante, stare od 15 do 17 let, in na romska dekleta (Vodnjov, 2014: 8-9).

Obseg pravic, ki pripadajo otrokom v migracijski situaciji, se razlikuje predvsem glede na to, ali se otrok že šteje za begunca ali pa je še v postopku odločanja o mednarodni zaščiti. Nadalje, na obseg pomembno vpliva prisotnost staršev, skrbnikov ali drugih oseb, odgovornih za otroka. Če jih ni, otroku brez spremstva pripada več procesnih upravičenj, zlasti morajo državni in drugi oblastni organi posvetiti še več pozornosti ranljivemu otroku pri izvajanju svojih pristojnosti. Po naši oceni je smiselno vsa upravičenja razdeliti v tri skupine, in sicer sodijo v pr-

vo načela in najbolj splošne pravice, v drugo vsebinske, bolj specifične, pravice in v tretjo procesne pravice. Med načeli in najbolj splošnimi pravicami je smiselno še posebej poudariti tista, ki prevevajo celotno Konvencijo. To so zlasti prepoved diskriminacije, pravica do življenja, preživetja, razvoja in dostojanstva, pravica izraziti svoje stališče in prepoved vračanja (*non-refoulement*). Vsebinske pravice obsegajo predvsem tiste pravice, ki omogočajo otroku normalen telesni, materialni in duševni razvoj, kot so dostop do izobraževanja, skrb in nastanitev, primeren standard bivanja, največje možno zdravstveno varstvo, prepoved trgovine z otroki in prepoved kakršnegakoli zlorabljanja in posebna obravnava pri odvzemu prostosti, vključno z upoštevanjem alternativ odvzemu prostosti, uživanje podeljenega statusa begunca ali dopolnilnih vrst zaščite, pravica do združitve z družino, vrnitev v matično državo, lokalna integracija, meddržavna posvojitev in ponovna nastanitev. Iz navedenega je razvidno, da nekaterih pravic oziroma upravičenj ni mogoče uveljaviti hkrati, npr. lokalna integracija in vrnitev v matično državo.

Poseben položaj otrok brez spremstva načeloma ne pomeni, da takšen otrok v primerjavi z drugimi otroki uživa več materialnih pravic. Vsebinsko razlikovanje med otroki bi povzročilo diskriminatorno obravnavo otrok, za kar pa ni posebno utemeljenih in legitimnih razlogov. Po drugi strani pa ni moč zanikati, da pravna in dejanska položaja otrok brez spremstva in otrok s starši ali skrbniki nista povsem enaka, predvsem zavoljo še bolj izpostavljene ranljivosti otrok brez spremstva in umanjkanja tiste zaščite, ki jo otroku lahko nudijo njegovi najbližji. Iz tega razloga je predvsem pomembno, da se v postopkih pred pristojnimi organi, tako glede njihovega pričetka kot tudi med samim postopkom, še posebej upoštevajo določena procesna upravičenja, ki v večji meri upoštevajo procesno nezmožnost otroka brez spremstva sprožiti in sodelovati v postopku. Gre zlasti za vprašanje dostopa do azilnega postopka, podajanja izjav v postopku, uveljavljanja procesnih pravic med postopkom in sprožanja pravnih sredstev zoper oblastne akte, kot tudi za postopek določitve skrbnika in spoštovanje standarda otroku primerne ocene potreb po zaščiti. Kot primer uveljavljanja drugih procesnih pravic omenimo posebno obravnavanje pri določanju pristojne države za odločitve o mednarodni zaščiti, katerega je ESČP v luči regionalnega sistema varstva človekovih pravic vzpostavilo že z zadevo *M.S.S. proti Grčiji*, nazadnje pa še z zadevo *Tarakhel*, in sicer da bi prišlo do kršitve 3. člena EKČP, če bi bili pritožniki vrnjeni v Italijo, ne da bi švicarske oblasti najprej pridobile posamičnih zagotovil s strani italijanskih oblasti, da bodo pritožniki vzeti v obravnavo na način, ki bo prilagojen njihovi starosti in da bi družina ostala skupaj.

Posebno procesno vprašanje, ki pa ima izrazite vsebinske posledice, je določanje starosti osebe brez spremstva. V praksi se pojavljajo primeri, da se posamezniki razglašajo za mladoletne, čeprav njihovo verodostojnost izpodbija že njihov izgled. Po drugi strani pa se neredko zgodi, da se pristojni organi pretirano zana-



šajo na subjektivno vizualno oceno starosti posameznika, ki ga obravnavajo v postopkih za mednarodno zaščito. Starost se določi s splošnim fizičnim medicinskim pregledom, določene države pa se odločajo tudi za pregled kostne sestave (*bone screening*). Pri teh postopkih je treba še posebej paziti na spoštovanje človekovega dostojanstva, na poštenost postopka, znanstven in varen pristop in da je ves čas postopka posamezniku dodeljen skrbnik za posebni primer. Ukrep naj bi bil izveden *ultima ratio* in s soglasjem (A. Aynsley-Green *et al.*, 2012: 3). Mora se upoštevati načelo domneve mladoletnosti in da se v dvomu posameznik šteje za mladoletnega, če ni konkludentnih rezultatov medicinskega pregleda. V naspotju z množičnostjo preverb starosti v nekaterih državah (Hundt, Yazdani, 2012: 12) sta bili v Sloveniji do sedaj opravljeni samo dve, katerih rezultat je bil, da se je posameznika v postopku še naprej obravnavalo kot otroka.

Slovenska azilna in tajska zakonodaja ob zagotavljanju družinskih pravic, ki pripadajo otrokom kot članu družine, posebej varujeta pravice otrok brez spremstva. Najpomembnejša je gotovo pravica do združitve družine otroka begunca brez spremstva z njegovimi starši (47.a člen Zakona o tujcih), s čimer se najbolj pristno uresničuje konvencijski namen odprave nezaželene osamljenosti in nevarnosti za otroka. Združitev z družino pa je mogoča le, če je otroku bil status priznan v Sloveniji. Nadalje, če je mladoletnik brez spremstva žrtev trgovine z ljudmi ali nezakonitega zaposlovanja, se ga ne sme odstraniti iz države, dobi dovolitev zadrževanja, lahko zaprosi za dovoljenje za prebivanje in storiti je treba vse potrebno, da se kar najhitreje vzpostavi stik z njegovo družino (tretji odstavek 50. člena in drugi odstavek 73. člena Zakona o tujcih). Če se odvzame prostost otroku brez spremstva, se mora zagotoviti ločeno, da je zagotovljena ustrezna zasebnost (76. člen Zakona o tujcih). Postopek odstranitve otroka brez spremstva je urejen na poseben način, s katerim se ščiti najboljši interes otroka (82. člen Zakona o tujcih). Tako se ga ne sme odstraniti v matično državo, dokler mu tam ni zagotovljen sprejem. Zakon se na tej točki izrecno sklicuje na EKČP in tudi na konvencijo ZN o otrokovih pravicah, ki določata minimalni standard varstva otrokovih pravic, ki jih država v nobenem primeru ne sme kršiti. Zakon o tujcih ureja še nekatere druge posebnosti (osamitev, preverjanje starosti, nastanitev).

Zakon o mednarodni zaščiti izrecno poudarja ranljivost mladoletnikov, zaradi česar se upošteva specifični položaj teh oseb in se jim prilagodijo materialni pogoji sprejema, zdravstveno in psihološko svetovanje ter nega. V postopku je bistveno, da se upošteva načelo največje otrokove koristi, da se čim prej ugotovi otrokovo istovetnost in začne postopek iskanja njegovih staršev ali drugih sorodnikov; da se prošnja obravnava prednostno in da se postavi zakonitega zastopnika.

Kot večina držav po svetu je tudi Slovenija vpeta v mednarodni in regionalni okvir varstva pravic begunskih otrok, ki je nadgrajen še z ustavnimi in zakonskimi pravicami. Na prvi pogled je slovenska pravna ureditev skladna in primerna

za uresničevanje otrokovih pravic na tem področju v luči najboljšega interesa otrok, k čemur prispevajo v pomembni meri tudi zatečena demografska situacija v Evropi in v okolici ter nekateri dejavniki, na katere Slovenija niti ne more ali noče bistveno vplivati, in sicer da je Slovenija majhna, demografsko homogena in tranzitna država z zelo zahtevnim jezikom sporazumevanja.

Vendar je moč v analizi prakse, kolikor je dostopna, zaznati določene pomanjkljivosti, katerim botrujejo predvsem slab dostop tujcev do formalnih postopkov varstva pravic, finančne in prostorske omejitve v javnem sektorju, občasno pa tudi nerazumevanje pravnih okvirjev pri reševanju konkretnih situacij.

V zvezi s prostorskimi zmogljivostmi tako Azilni dom, pristojen za prosilce za mednarodno zaščito, kot tudi Center za tujce, pristojen za nezakonite migrante in za tiste prosilce za mednarodno zaščito, ki jim je odvzeta prostost, nista popolnoma v skladu s standardi, ki jih zahteva Evropska unija, zlasti zaradi neprilagojenih razmer posebnim potrebam otrok brez spremstva. Bivalne razmere v Centru za tujce je ocenjevalo tudi ustavno sodišče v sklepu Up-956/06 z dne 7. 7. 2006: »Bivanje v centru za tujce ni prilagojeno daljšemu bivanju, predvsem pa ne omogoča daljše nastanitve otrok, tako da bi se v največji meri upoštevale koristi otrok«. V obrazložitvi sklepa se je sodišče sklicevalo na 22. člen Konvencije. Upoštevajoč največje koristi otroka in dejstvo, da se lahko v obravnavanem primeru namen nastanitve v Centru za tujce doseže tudi z milejšimi ukrepi, se je ustavno sodišče odločilo, da je nujen milejši ukrep kot odvzem prostosti in ga povezalo še z 8. členom EKČP, ki zagotavlja pravico do združitve in ohranitve celovitosti družine z ožjimi družinskimi člani, in zato odločilo, da se v azilni dom premesti tudi mati otroka. Kar se tiče vsebinske obravnave, družinski člani mladoletnega begunca so obravnavani po Zakonu o tujcih, ki nudi slabše pogoje za integracijo družine, kar verjetno ni nezakonito, je pa sila nepraktično.

Zaznanih je bilo tudi nekaj procesnih slabosti, pomanjklivosti ali celo zelo resnih kršitev. Verjetno najbolj izstopa dejansko nemogoč dostop do sodnega varstva otrokovih pravic v migracijskih zadevah, saj ni zagotovljena brezplačna pravna pomoč, zlasti glede odvzema prostosti in tudi glede podaljšanja odvzema prostosti, kolikor ne gre za *ex officio* kontrolo s strani Upravnega sodišča. Zatem, slab pregled nad izvajanjem institutov zavrnitve vstopa tujca na ozemlje RS ali takojšnje vrnitve tujca, ki je nezakonito vstopil v Slovenijo. Pri teh institutih je tveganje zlorabe pooblastil višje kot pri drugem policijskem delu. Nadzor nad izvajanjem pristojnosti na državnih mejah sicer obstaja. Občasno pride do poročanj, da je bil vstop zavrnjen tudi mladoletnim osebam, ki so brez spremstva. Težava je tudi, da učinkovitega pravnega varstva v takšnih primerih ni. Nadalje, kot tudi v mnogih drugih splošnih ali posebnih upravnih postopkih, azilni postopki otrok brez spremstva trajajo predolgo, presega tudi na žalost zgolj instruktorske roke za sprejetje odločitve na prvi stopnji. Med slabimi praksami moramo izpo-

staviti še slab vpogled civilne družbe v dejansko dogajanje v Centru za tujce. Po opcijskem protokolu po Konvenciji ZN o prepovedi mučenja opravlja varuh človekovih pravic nadzor vseh prostorov za odvzem prostosti, kar sicer bistveno zmanjšuje tveganja zlorabe. Omenimo še menjavanje skrbnikov otrok brez spremstva glede na postopek, ki se vodi v zvezi z otrokom brez spremstva, ki ima za posledico pomanjkanje zaupanja otrok brez spremstva, če se ti spreminjajo. Gre za dokaj neracionalno rešitev, kateri sicer ne moremo očitati nezakonnosti kot take, težko pa jo ocenjujemo kot nekaj, kar je v luči največje otrokove koristi. Nenazadnje, ni urejeno spremljanje prisilnega vračanja otrok brez spremstva s strani nevladnih organizacij, čeprav je to zahteva evropske direktive za vse osebe, ki se vračajo v državo izvora.

Določene slabosti lahko pripišemo tudi slabšemu poznavanju in reševanju kompleksnejših pravnih vprašanj, saj ni nujno, da so skrbniki ali odgovorne osebe večji prava. Tako so se pojavile težave pri nedavnem prehodu na javni skrbniški sistem v primeru nezakonito bivajočih migrantov, ki je sedaj v pristojnosti Centra za socialno delo Postojna, prej pa nevladnih organizacij. Po našem mnenju gre za težave oziroma za slabo prakso pri operacionalizaciji načela največjih otrokovih koristi, ki so se dogodile navkljub najboljšim namenom. V Centru za tujce v Postojni je prišlo do odvzema prostosti otroku brez spremstva kot zaščita pred potencialno zlorabo s strani oseb, ki se ukvarjajo s trgovino z belim blagom. Nedvomno drži, da ima država pozitivno obveznost storiti vse, da do zlorabe ne pride, gre za t.i. pozitivno obveznost države. Vprašanje pa je, ali je odvzem prostosti otroka res bil edini možni način zaščiti njegovo telesno in psihično integriteto v luči najboljšega interesa otroka.

## **5. SKLEP**

Družba s pomočjo otroku, ki je v stiski, ker je moral zapustiti matično državo, z družino ali celo sam, začrta tudi svojo moralno in etično podstat in dograjuje svoj vrednostni okvir (so)bivanja. V svet odprte skupnosti nenazadnje dolgoročno uživajo koristi, kar nedvomno potrjujejo primeri najbolj znanih otrok beguncev, kot so Lucian Freud, svetovno znani slikar, Joseph Brodsky, nobelovec za literaturo, Madelaine Albright, nekdanja ameriška političarka, itd. Konvencija ZN o otrokovih pravicah sicer še ni veljala, ko so morali zapustiti svoj dom in državo, a po danes veljavnih merilih bi jim bile zagotovljene tudi te pravice. A še pomembnejše je, da konvencijski okvir danes predstavlja dodatno oviro tistim državam, oblastem in posameznikom, ki se ne zmenijo za življenje in dostojanstvo vse bolj številnih in nemočnih begunskih otrok v stiski, ki nikoli ne bodo postali tako prepoznavni kot že omenjeni.

## Literatura

- A. Aynsley-Green, T.J. Cole, H. Crawley, N. Lessof, L.R. Boag, R.M.M. Wallace. Medical, statistical, ethical and human rights considerations in the assessment of age in children and young people subject to immigration control, v: *British Medical Bulletin* (2012), str. 1–26.
- K. Hailbronner. Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals, v: *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht* 57 (1997), str. 1-49.
- K. Hailbronner, C. Carlitz, v: K. Hailbronner (ur.). *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*. C. H. Beck: München, 2010, str. 160 -286.
- A. Hundt, Z. Yazdani. *Working with Migrant Children: Community Care Law for Immigration Lawyers*. ILPA: London, 2012.
- T. Kaime. From Lofty Jargon to Durable Solutions: Unaccompanied Refugee Children and the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, v: *International Journal of Refugee Law* 16 (2004) 3, str. 336-348.
- M. Kau, v: K. Hailbronner (ur.). *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*. C. H. Beck, München, 2010, str. 438 -531.
- Left to Survive: Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*, poročilo. Human Rights Watch: New York, 2008.
- J. Moloney, S. Symonds, E. Harper. *Consideration by the European Court of Human Rights of the UN Convention on the Rights of the Child 1989*. ILPA, London: 2008.
- Odločitve odborov, ustanovljenih po relevantnih konvencijah ZN (dostopno na: <http://juris.ohchr.org/search/results>) (15. 1. 2015)
- L. Paščanović, U. Krčadinac. Radoš Đurović: Očajničko putovanje, intervju, 22. 6. 2014 (dostopno na: <http://www.klubputnika.org/zbirka/blogovi/124-ocajnicko-putovanje/3741-ocajnicko-putovanje>) (20. 1. 2015)
- A. Vodnjov. *Pravice otrok brez spremstva v Republiki Sloveniji*, diplomsko delo. Pravna fakulteta: Ljubljana, 2014.
- Statistika Evropske unije o številu migracijah otrok brez spremstva (dostopno na: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/asylum_statistics)) (24. 11. 2014)
- Unaccompanied Minors in the Migration Process*, Frontex, Risk Analysis Unit, št. 18477. Frontex: Varšava, 2010.
- S. Valdez. *Separated Children and Legal Aid Provision*. ILPA, London: 2012.

## Povzetek

Avtor se sprašuje, ali najboljši interes otroka iz Konvencije o otrokovih pravicah terja, da so države dolžne zagotoviti prebivanje otroku, ki je prosilec za mednarodno zaščito. Kategoričnega odgovora ni moč dati, a otrok ni avtomatično upravičen do prebivanja zgolj iz razloga njegove posebne ranljivosti, četudi je brez spremstva svojih bližnjih. V tej luči iz 22. člena Konvencije, ki ga celovito analizira in kontekstualizira, izhajajo določene zaveze držav podpisnic, ki so pretežno obveznosti prizadevanja. V prispevku je večji poudarek dan obravnavi

otrok brez spremstva, saj je njihova ranljivost načeloma še bolj izrazita kot pri tistih otrocih, ki so zapustili matično državo s starši ali drugimi osebami, odgovornimi zanje. Osnovni in nesporni konvencijski cilj je, da se nezaželeno stanje, da je otrok brez spremstva, ki je ranljiva oseba, odpravi. Najpomembnejši načini, kako preneha oziroma se vsaj bistveno zmanjša obveznost države, so naslednji: najti starše in vzpostaviti stik z njimi; zagotoviti skrbništvo nad otrokom brez spremstva; vrnitev otroka brez spremstva varno v državo izvora ali tretjo državo. Avtor zaključí, da družba s pomočjo otroku, ki je v stiski, ker je moral zapustiti matično državo, z družino ali celo sam, začrta tudi svojo moralno in etično podstat in dograjuje svoj vrednostni okvir (so)bivanja. V svet odprte skupnosti nena zadnje dolgoročno uživajo koristi, kar nedvomno potrjujejo primeri najbolj znanih otrok beguncev.

---

## Predstavitev avtorjev

**Tone Dolčič** je diplomirani pravnik, tretji mandat namestnik varuha človekovih pravic, zadolžen za področje otrokovih pravic in socialne varnosti. Od zaposlitve pri varuhu človekovih pravic RS se poglobljeno ukvarja z varstvom otrokovih pravic. V tem okviru redno sodeluje v mreži evropskih varuhov otrokovih pravic (ENOC) in v mreži varuhov otrokovih pravic južne in jugovzhodne Evrope (CRONSEE), od leta 2014 pa je tudi član upravnega odbora mreže ombudsmenov mediteranskih držav (AOM). Na konferencah in srečanjih sodeluje z različnimi prispevki o uresničevanju otrokovih pravic v Sloveniji, na bilateralnih srečanjih pa izmenjuje izkušnje in poskuša oblikovati primere dobre prakse. Ob 25. obletnici Konvencije o otrokovih pravicah je vsebinsko zasnoval zelo odmevno konferenco o participaciji otrok, ki je v Sloveniji še precej neobdelano področje.

**Dr. Katja Filipčič** je zaposlena na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani kot izredna profesorica za kazensko pravo in kriminologijo in kot raziskovalka na Inštitutu za kriminologijo pri Pravni fakulteti. Njena raziskovalna področja so: nasilje v družini, mladoletniško kazensko pravo, prekrški, pravice otrok v kazenskih postopkih, medvrstniško nasilje. Vodila je več raziskav z navedenih področij: Pojavnost nasilja in odzivnost na nasilje v zasebni sferi, Poravnavanje v kazenskem postopku, Upoštevanje čustev pri prepoznavanju, obravnavanju in preprečevanju nasilnega ravnanja v šoli, Obravnavanje mladoletnih prestopnikov v Sloveniji – analiza stanja in osnutek zakona. Bila je članica več strokovnih skupin za pripravo zakonodajnih sprememb s področja nasilja v družini in prekrškovnega prava.

**Dr. Marjetka Jelenc**, dr. med., specialistka javnega zdravja je zaposlena na Centru za zdravstveno varstvo Nacionalnega inštituta za javno zdravje v Ljubljani. Medicino je študirala na Medicinski fakulteti Univerze v Ljubljani, kjer je prejela Prešernovo nagrado za študente, uspešno zaključila magistrski in doktorski študij, vse s področja interne medicini. Zadnja leta je dr. Jelenčeva intenzivno vpletena v evropske zdravstvene projekte s področja kroničnih nenalezljivih bolezni ter s področja zdravstvenih tehnologij. Je članica Slovenskega zdravniškega društva, Zdravniške zbornice Slovenije, Sekcije za preventivno medicino, Evropskega združenja za javno zdravje (European Public Health Association), recenzentka ter avtorica znanstvenih prispevkov doma in v tujini.

**Dr. Maruška Vidovič** je doktorica znanosti iz biološke antropologije, znanstvena sodelavka na Nacionalnem Inštitutu za javno zdravje, Centru za proučevanje in razvoj zdravja in vodja področja biološko-medicinske antropologije. Ima strokovne in znanstvene objave ter številne pomembne aktivne udeležbe na mednarodnih kongresih. Organizirala in vodila je več mednarodnih znanstvenih srečanj. Je članica vseh najpomembnejših mednarodnih antropoloških znanstvenih združenj ter ena izmed članov sveta evropskega antropološkega združenja. Prizadeva si za razvoj sodobne biološko-medicinske antropologije v Sloveniji. Vzpostavila je številne pomembne povezave in sodelovanja z znanimi univerzami in inštituti po svetu ter je aktivno vključena v mednarodne antropološko-medicinske raziskave.

**Dr. Marija Kavkler** je izredna profesorica za področje didaktike specialne in rehabilitacijske pedagogike na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani. Predava študentom dodiplomskega in podiplomskega študija ter udeležencem različnih izpopolnjevanj. Je mentorica dodiplomskim in podiplomskim študentom pri diplomskih, magistrskih in doktorskih delih. Sodelovala je pri pripravi strokovnih mnenj in dokumentov, povezanih s prenovo na področju inkluzivne vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami, posebno otrok z učnimi težavami. Raziskovalno in strokovno se ukvarja z inkluzivno vzgojo in izobraževanjem, vplivom revščine na izobraževalno uspešnost in izobraževanjem strokovnih delavcev za delo z otroki s posebnimi potrebami. Je avtorica številnih prispevkov v knjigah ter domačih in tujih revijah. Aktivno sodeluje v različnih združenjih strokovnih delavcev doma in v tujini.

**Dr. Zdenko Kodelja** je znanstveni svetnik in vodja Centra za filozofijo vzgoje na Pedagoškem inštitutu v Ljubljani. Raziskovalno deluje na področju filozofije vzgoje in se ukvarja predvsem z vprašanji pravičnosti, laične šole, etike in šolske politike ter človekovimi in otrokovimi pravicami. O tej problematiki je objavil štiri znanstvene monografije in prek štiristo razprav in člankov v različnih domačih in tujih strokovnih revijah, knjigah, zbornikih in časopisih. Je član in aktivni sodelavec več mednarodnih strokovnih združenj (Philosophy of Education Network of the European Educational Research Association; Philosophy of Education Society of Great Britain; Société Francophone de Philosophie de l'éducation; International Network of Philosophers of Education; European Association for Education Law and Policy), ter uredniških odborov revij (Ethics and Education, Theory and Research in Education, Šolsko polje).

**Dr. Miran Komac** je raziskovalec na Inštitutu za narodnostna vprašanja v Ljubljani. V zadnjem desetletju je vodil nekaj največjih raziskovalnih projektov s področja etničnih študij v Sloveniji: Percepcije slovenske integracijske politike (2007), Etnična vitalnost srbske, hrvaške in nemške manjšine (2008-09), Simulacija priseljevanja v ljubljansko urbano regijo (2004-05), Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti (2010-13). Na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za družbene vede je visokošolski učitelj (izredni profesor), sodelavec pri predmetu Mednarodno varstvo manjšin ter vodja medfakultetnega doktorskega študija Etnične študije.

**Dr. Vera Klopčič** se v svojem delu osredotoča na implementacijo mednarodnih dokumentov s področja varstva človekovih pravic in manjšin. Poglobljeno se posveča vprašanju izboljšanja pravnega in dejanskega položaja Romov, vključno s preučevanjem njihovega zgodovinskega položaja, kulture in jezika. V raziskovalnem delu se ukvarja zlasti z analizo položaja ranljivih skupnosti in razvojem mehanizmov za spodbujanje spoštovanja človekovih pravic na mednarodni in nacionalni ravni. Je avtorica dveh znanstvenih monografij: Mednarodnopravne razsežnosti pravnega varstva manjšin Sloveniji (2006) in Položaj Romov v Sloveniji: Romi v Gadže (2007), ter soavtorica znanstvene monografije Izzivi, dileme, rešitve : izobraževanje Romov v praksi nekaterih držav (2013) in (so) urednica številnih publikacij o položaju Romov, zlasti v Sloveniji in v sosednjih državah.

**Dr. Mateja Končina Peternel** je začela strokovno delo leta 1989 kot mlada raziskovalka in kasneje asistentka na Pravni fakulteti v Ljubljani, kjer je magistrirala in doktorirala na področju družinskega prava in osebnostnih pravic. Leta 1997 je bila izvoljena v sodniško funkcijo in je bila kot okrajna sodnica dodeljena na delo na Vrhovno sodišče. Leta 2000 je kot okrožna sodnica z delom nadaljevala na Okrožnem sodišču v Ljubljani in kot vodja pravnega oddelka in inštruktorica za mediacije v letu 2002 pomembno prispevala k začetku uspešnega projekta družinske mediacije. V letu 2003 je začela opravljati delo kot višja sodnica na višjem sodišču v Ljubljani in bila tudi vodja tamkajšnjega civilnega oddelka. Od decembra 2009 je vrhovna sodnica in dela na civilnem oddelku Vrhovnega sodišča RS, od junija 2012 pa je tudi podpredsednica Sodnega sveta. Je predavateljica in avtorica številnih strokovnih člankov na področju civilnega in družinskega prava.



**Dr. Vesna Leskošek** je izredna profesorica na Fakulteti za socialno delo. Predava in raziskuje na teme družbenih neenakosti, socialne države, revščine, spola in mladine. Na te teme tudi objavlja. Objavila je nekaj znanstvenih monografij, v soavtorstvu so izšle Nasilje nad ženskami v Sloveniji (2013, Aristej), Revščina zaposlenih (2013, Sophia), Družbene neenakosti in socialni kapital (2003, Mirovni inštitut) in kot edina avtorica knjigo Zavrnjena tradicija: ženske in ženskost na Slovenskem 1890-1940 (2002, Založba cf\*). Uredila je vrsto znanstvenih monografij, v zadnjem času Teaching gender in social work (2009, Stockholm University), Theories and methods of social work : exploring different perspectives (2009, FSD), Mi in oni : nestrpnost na Slovenskem (2005, Mirovni inštitut).

**Dr. Grega Strban**, doktor pravnih znanosti, je profesor delovnega prava in prava socialne varnosti Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Izobraževal se je na univerzah v Ljubljani, Leuvnu in Cambridgeu, izpopolnjeval pa na Max-Planck Inštitutu za socialno pravo in socialno politiko v Münchnu, kjer je zunanji korespondent. Je štipendist Fundacije Alexandra von Humboldta, prodekan Pravne fakultete v Ljubljani ter predsednik slovenskega Društva za delovno pravo in socialno varnost. Je tudi ekspert Sveta Evrope in Mednarodne organizacije dela, znanstveni vodja EU projekta FreSsco in vodja programske skupine Pravne fakultete v Ljubljani, bil je tudi podpredsednik Evropskega inštituta za socialno varnost iz Leuvna in akademski član sekretariata MISSOC. Prejel je priznanje Mladi pravnik (Zveza društev pravnikov Slovenije, 2001) in Roger Dillemans Award for Excellence in Social Security (KU Leuven, 2004).

**Dr. Alenka Šelih**, redna članica SAZU, zaslužna profesorica Univerze v Ljubljani, je bila redna profesorica za kazensko pravo in kriminologijo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani; raziskovalno se je ukvarjala z vprašanji kazenskih sankcij, mladoletniškega prestopništva, človekovih pravic v okviru kazenskega prava, otrokovih pravic in pravic obrobni družbenih skupin. Njena bibliografija obsega več kot 300 enot v slovenskem in tujih jezikih. Opravljala je številne vodstvene funkcije na fakulteti, univerzi in Slovenski akademiji znanosti in umetnosti. V letih 1993 – 2003 je bila direktorica Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti UL. Opravljala je različne funkcije v mednarodnih strokovnih organizacijah s svojega področja in predavala na številnih fakultetah v Evropi in ZDA, kjer je bila (1990) Fullbrightova gostujoča profesorica.

**Dr. Marjan Šimenc** je izredni profesor za filozofijo in docent za sociologijo edukacije. Deluje na Pedagoški fakulteti (Ljubljana), Filozofski fakulteti (Ljubljana) in Pedagoškem inštitutu (Ljubljana). Strokovno deluje na področju sociologije in filozofije vzgoje. Posebej ga zanimajo področja državljanske vzgoje, zasebnega šolstva, gimnazijskega izobraževanja in didaktike filozofije. Objavil je številne članke doma in v tujini in bil avtor oziroma soavtor več monografskih publikacij. Bil je član Državne maturitetne komisije za splošno maturo, Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje in slovenski koordinator mednarodnih raziskav državljanske vzgoje CIVED 1999 in ICCS 2009. Je glavni urednik revije Šolsko polje, odgovorni urednik revije Filozofija na maturi, član uredništva revije Metodiki ogledi ter odgovorni urednik knjižne zbirke Kratka.

**Dr. Saša Zagorc** je izredni profesor za ustavno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, kjer predava ustavno, evropsko ustavno in volilno pravo. Tam vodi tudi pravno kliniki Pravno svetovanje za begunce in tujce. Doktoriral je leta 2008 z naslovom doktorske disertacije »Nezdružljivost funkcije poslanca državnega zbora z drugimi funkcijami in dejavnostmi«. Dva mandata je opravljal funkcijo namestnika člana Državne volilne komisije. Bil je član več strokovnih skupin za pripravo ustavnih in zakonodajnih sprememb. Je član akademske mreže Odysseus Network, ki se ukvarja z azilnim in migracijskim pravom. Trenutno sodeluje v več mednarodnih raziskovalnih projektih s področja migracijskega in azilnega prava ter prava človekovih pravic.

---

## Iz recenzij

Monografija je dragocen, potreben, uporaben in aktualen prispevek. Omogoča nam, da vsi odrasli, še posebej tisti, ki delamo z otroki in mladimi ljudmi, dobro opravimo tri nujne naloge. Prva je, da se ozremo po prehojeni poti, spoštljivo do obsega in pomena opravljenega dela, da bi bolje razumeli ovire, ki jih je družba tako samoumevno postavila in še postavlja! - varovanju otrok in njihovim pravicam. Druga naloga je postanek, temeljit in skrben postanek v današnjem času, v Sloveniji, da bi raziskali, kako znamo in zmoremo ravnati s KOP danes. Kaj in kdo že dela dobro, kje so ovire in kaj že danes vemo, da je treba spremeniti. In tretja naloga je načrt potrebnih in zelenih sprememb.

V monografiji so odlično opravljene vse tri naloge, na nas strokovnjakov je, da jih vzamemo resno in sledimo vsem trem. V vseh prispevkih najdem argumente za tezo o nujnem nadaljevanju dela in učenja odraslih v vseh strokah, KOP in Monografija sta dobrodošlo delovno gradivo.

*prof. dr. Gabi Čačinovič Vogrinčič,  
Fakulteta za socialno delo, Univerza v Ljubljani*

Otroci so občutljiva, na svoj način krhka in ranljiva družbena skupina. Konvencija o otrokovih pravicah (KOP, 1989) jih obravnava kot subjekt pravic in ne le kot objekt urejanja. Temeljni razlagalni merili konvencije sta instituta 'najboljše koristi otroka' in 'upoštevanje otrokovih razvojnih zmožnosti'. Ob otrokovih pravicah so tudi njim ustrezajoče dolžnosti in odgovornosti. KOP je uspešen mednarodnopravni dokument ZN, ki je v obdobju petindvajsetih let bistveno izboljšal položaj otrok. Dragoceno spoznanje je, da ima vsak otrok pravico do ljubezni in do spoštovanja (Janusz Korczak).

Znanstvena monografija – uredili sta jo akademikinja Alenka Šelih in profesorica Katja Filipčič – preučuje posamezne problemske sklope, ki govorijo o današnjem pomenu KOP in še posebej o njenem pomenu za Slovenijo. Paleta vprašanj, ki jih avtorice in avtorji obravnavajo, se razteza od splošnih in načelnih pravnih in filozofskih vidikov prek revščine otrok, socialnih pravic v dobrobit otroka, pravic otrok v družinskem pravu in otrokovih pravic v kazenskem postopku do pravice do izobraževanja otrok s posebnimi potrebami in pravic begunskih otrok.

Odlika monografije je, da je pisana problemsko in da je zaokrožena celota, ki se spoprijema z nosilnimi vprašanji, ki jih KOP odpira in ki so še posebej pomembna za današnje razmere v Sloveniji. Monografija je pisana z veliko stopnjo empatije. Napisali so jo odrasli, v katerih živi, bi rekel Antoine de Saint-Exupéry, spomin na otroštvo.

*akad. prof. dr. Marijan Pavčnik,  
Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani*

---

## **Children's rights in Slovenia: present situation and future challenges (Abstracts)**

### UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD TODAY

*Alenka Šelih*

The contribution presents the development of the idea of protection of children's rights as a special group of human rights - from the Declaration on this topic of the League of Nations (1924), UN Declaration of 1959 until passing of the UN Convention on the rights of the child in 1989. The article gives information on philosophical and social background of this processus. While analyzing the contents of the Convention the article emphasizes the new position of the child who is not only an object of protection but in the first place a subject of his/her own rights. This new attitude fundamentally changes child's legal position in international as well as in national law. The article then deals with some dilemmas the authors of the Convention were confronted with: how to define a child without opening the question of beginning of a child's life; the problem of the death sentence in view of the fact that the Convention declares a child's right to life and some others.

While assessing the Convention twenty-five years after its being accepted, the author assesses it as a successful internal law document that has justified its role. The position of children has certainly improved during this last period and the Committee of children's rights, the body of the Convention has contributed a lot to successful implementation of the Convention. However, there still exists many a violation of children's rights, some of them being old as for example violations of the girls' right to education in some parts of the world. Since the beginning of the financial and economic crisis the group of economic rights of children is probably the one that presents the most frequent and most severe violations of their rights - in the developed part of the world and in Slovenia as well.

### GENERAL VIEW ON CHILDREN'S RIGHTS IN SLOVENIA - 25 YEARS AFTER THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

*Tone Dolčič*

The present article addresses some of the general issues of normative regulation of children's rights in the Republic of Slovenia and exercising these rights. It

takes a position on the demands for establishment of a special Children's Ombudsman, as well as on the proposal of the UN Committee on the Rights of the Child for a comprehensive legal regulation of children's rights and the motion for amendment of the constitution. The author believes that (over)regulation of basic principles of international agreements proves to be unnecessary or even harmful. The best interests of the child, as one of the basic principles of the Convention of Children's Rights, has to be established in consideration of all the circumstances in a particular case. References to the principles of the Convention must not lead to arbitrary decisions disregarding the positive law.

## POVERTY IN CHILDREN – A CHALLENGE FOR PROTECTION OF THEIR ECONOMIC RIGHTS

*Vesna Leskošek*

The main research question of the paper is how Slovenia respects article 27 of the Convention of the rights of the child which says that states parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development. States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing. This article of the Convention is binding states to accept measures that will provide children with the level of living above the poverty line and assure their well-being. It is a normative framework for state policies towards children. The author explores the issue with looking at the statistical data on child poverty, analysing reports and recommendations of international organisations in regard to child poverty in Slovenia and it concludes with an assessment of current state of the affairs and impacts of policies on child poverty.

## SOCIAL RIGHTS FOR THE BENEFIT OF A CHILD - THEIR ENHANCEMENT OR REDUCTION IN THE TIMES OF RECESSION?

*Grega Strban*

Without children there is no future for any society. Therefore children should enjoy special protection, also with equalisation of burden within the community of socially insured persons or inhabitants. Children as young humans enjoy all human rights. They are especially pronounced in the UN Convention on the rights of a child, a 25 years old instrument with numerous ratifications.

Social rights of children (and their parents) for the benefit of children are being limited during the time of recession. This is especially true in social insurances. The right to a family pension is more limited than before, lowering of retirement age due to childcare is enabled mainly for women, although there is a question, whether it is truly for the benefit of children and women, suitable employment is restricted (although care for a child is taken into account). Conversely, legal position of children of contributions non-paying parents has improved in mandatory health insurance. Special regulatory mechanism applies for parental care insurance and family benefits schemes. Broader scope of rights is legally promised for the time when the recession ends and there is a certain economic growth. Such regulation is doubtful, since the rights might be modified even before the law would become effective. In addition, rights of a child are regulated in distinctive legal acts, reducing transparency and legal certainty.

Better legal protection is granted to families with the lowest income. But only with such measures, full realisation of much broader right to social security could not be achieved. It should be guaranteed to everyone as a member of a society, hence also to every child (with distinctive needs) and every family (regardless of its composition). Convention on the rights of a child promotes improving the living conditions of every child.

#### CHILDREN'S RIGHTS IN FAMILY LAW – DEVELOPMENT IN SLOVENIA SINCE ENTERING INTO FORCE OF THE UN CONVENTION OF THE RIGHTS OF THE CHILD

*Mateja Končina Peternel*

Ratification of the UN Convention on the Rights of the Child had a strong impact on the improvement of the position of the child in the Slovenian regulation of family relationships and in the proceedings affecting children. Nevertheless, there are still many opportunities for improvement: we should shorten the procedures concerning the protection of the children and we should find a more efficient way to enforce the right of the child to express his or her views. We should improve the regulation of the measures for the protection of the child. In the cases when there is no perspective to reintegrate the family, a stable alternative care to the child should be provided. There should be a database of all procedures and implemented measures for the protection of the individual child to avoid conflicting decisions. Many of these questions were resolved in the Family Code, which was adopted by the National Assembly on 16<sup>th</sup> of June 2011, but wasn't confirmed by voters in a legislative referendum on 25<sup>th</sup> of March 2012. After one year it could be re-submitted to the legislative process, but unfortunately this did not happen.

---

**CHILDREN'S RIGHTS AND CRIMINAL PROCEDURE***Katja Filipčič*

The Slovenian model of treatment of juvenile offenders was established back in 1959 and it is still dominated by elements of the protective approach; the purpose of the treatment is support and education of juveniles. A special law on juvenile offenders (which means to exclude provisions for juveniles from the general substantive and procedural law) should be introduced to prevent the change of our model in a more punitive way. A more detailed analysis of the model shows two critical points that we need to pay more attention to. First, the duration and execution of pre-trial detention, and second, the alternative methods of treatment, whereas their use in practice is declining dramatically. In Slovenia, child victims received special attention since the end of the 90's. New provisions in the Criminal Procedure Code are focused on reducing the negative effects of hearing (direct questioning of children under the age of 15 is not permitted in the main hearing), to assist the child in the exercise of their rights in the proceedings (the child has a right to a lawyer paid by the state), and in understanding the process (the child may be accompanied by a support person). These measures represent a major step towards creating a child-friendly justice, but they should be further developed and more attention should be paid to problems in their implementation.

**PARTICIPATIVE CHILDREN'S RIGHTS: THE RIGHTS TO HIS/HER VIEW, TO FREEDOM OF THOUGHT, RELIGION AND ASSOCIATION***Zdenko Kodolja*

The essential novelty brought by the Convention on the Rights of the Child is that it also recognizes liberty rights for children, that is, a special kind of rights to freedom of speech, religion, assembly, etc., which are called "participatory rights" by some commentators of the Convention. However, although the aforementioned freedoms are ascribed to all children, only some children can exercise them. For liberty rights are rights of choice, which presuppose the autonomy of the subject of those rights. Therefore, only someone who is capable of making rational judgments, choices and decisions can exercise them. But the problem is that the Convention does not specify when children are able to freely take reasonable decisions regarding exercise or non-exercise of the liberty rights that the Convention recognizes for them. In addition, this article critically deals with some other problems which are mainly related to the exercise of these rights - and especially the right of the child to freedom of religion - in Slovenia.



## HEALTH RIGHTS OF CHILDREN AND THEIR IMPLEMENTATION

*Marjetka Jelenc, Maruška Vidovič*

The current article addresses children's health rights in Slovenia and it deals with realization. In the 24<sup>th</sup> Article of the Convention about children's rights it is stated that countries, signed under the Convention, acknowledge children's health rights to the highest health standards. Children in our country have many health rights, which are regulated and specified by law: rights to preventive health care, the right to choose a personal physician, the right to vaccination against infectious diseases, the right to coexistence of parents in the hospital with a sick child, rights to treatment in health resorts, the right to prescribed medication, the right to medical devices, rights for children who need special care, rights for children with special needs and children's right to protection against injuries. Despite the economic crisis in our country in recent years the children's health rights are mostly respected and acknowledged due to the general state care and especially due to complete dedication of health professionals. There is a significant lack of funding for the treatment of seriously ill children. Unfortunately, in recent years children's health rights have been consciously violated also by parents.

## IMPLEMENTATION OF CHILDREN'S RIGHT TO EDUCATION

*Marjan Šimenc, Zdenko Kodolja*

The paper presents the realization of the right to education, as set out in the Convention on the Rights of the Child, in the RS. At the outset, attention is drawn to the special status of the right to education, which is not only the right of children, but also adults. Moreover, the right to education is closely linked to the realization of all other rights. The article presents a general overview of the implementation of rights according to the definitions 28 and 29 of the Convention. Then it outlines the problems with the implementation of the Convention in selected areas. The main points are related to the education of Roma children, the quality of knowledge, private education. The complexity of the problem of the realization of the rights of Romani children to education has been repeatedly pointed out in international RS reports on the implementation of the Convention. It is not so obvious, however, that the quality of the knowledge received by students in the schools is also the aspect that should be considered from the perspective of the Convention. The contribution analyzes the regulation of private schools: this is the area of education in Slovenia where the biggest normative and factual change has occurred in the period after the adoption of the Convention on the Rights of the Child. The analysis shows that the arrangement is such that satisfies the requirements set forth in the Convention.

---

THE RIGHT TO INCLUSIVE EDUCATION OF CHILDREN WITH SPECIAL NEEDS: OBSTACLES AND IMPLEMENTATION POSSIBILITIES

*Marija Kavkler*

All children within the framework of international and national documents are guaranteed the right to inclusive education, which enables their participation, involvement and success. Inclusion affects the quality of education of children as it allows the optimal development potential of each individual and his involvement in the broader environment and therefore cannot only be an addition to the existing education system. With inclusive education prejudices towards children with special needs who are among the most excluded groups of children could be overcome. Obstacles to the achievement of inclusion are often present in an environment in which children with special needs are living rather than in their own deficits. In an inclusive school peers without special needs experience the value and importance of diversity while children with special needs gain a barrier-free environment for optimal development of their potential. Since inclusive education is a highly sensitive area with many promoters and opponents changes introduced should be systematic and systemic.

IMPLEMENTATION OF THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD - THE CASE OF THE ROMA ETHNIC MINORITY IN SLOVENIA

*Vera Klopčič, Miran Komac*

The Convention on the Rights of the Child is a unique document on human rights protection as it does not merely protect children's civic and political rights, but extends protection also to their economic, social, cultural, and humanitarian rights. The Convention covers a broad spectrum of children's rights, stipulating that childhood is entitled to special care and assistance (fourth indent of the Preamble) which the States and the competent authorities must ensure without discrimination. The paper focuses on a single segment of the rights of the child – the right to education.

The paper critically evaluates the methods used to implement the education of Roma children. This has not been chosen by the Roma but has been imposed by the State. The authors argue that deviations in the educational system occur also because the State fails to take into account the specifics of the Roma.

Based on the results of a comprehensive project entitled *The Increase in Social and Cultural Capital in Areas with a Roma Population*, the authors note that in the light of building the social capital of Roma pupils, it is necessary to start already

at an early stage and work within the Roma settlements. The Roma settlement must become an environment where a considerable number of activities regarded as informal forms of education take place: educational support to Roma children, free-time workshops for children and parents, sports, etc.

## RIGHTS OF REFUGEE CHILDREN AND CHILDREN SEEKING INTERNATIONAL PROTECTION: A BLURRED CONTEXT?

*Saša Zagorc*

The author raises a question if the best interest of the child according to the UN Convention on the Rights of the Child requires that states have to provide the residence to a child seeking international protection. Categorical answer is not viable; however, a child does not have an automatic right to reside just on the ground of his/her vulnerability, even despite being unaccompanied. In line with this, Article 22 of the Convention mostly prescribes states' obligations of effort. The author gives more emphasis on the treatment of unaccompanied minors whose vulnerability is in principle more distinctive than in the cases of children who left a country of origin with parents or other persons responsible for them. The basic and undisputed goal of the Convention remains that the undesirable situation of an unaccompanied and vulnerable child staying in the host state is surmounted. The most important means to decommit or mitigate responsibility of the state are the following: tracing parents and establishing contact with them; guardianship; return of an unaccompanied minor to the safe country of origin or a third country. The author concludes that a society outlines its moral and ethical substrate and builds up the framework of (co)habitation values by aiding a child in need that had to leave the home country with family or alone. Last but not least, open societies enjoy long-term benefits, a fact proven by many cases of famous refugee children.

---

## Stvarno kazalo

### A

aktivno državljanstvo 105,  
alternativni načini obravnavanja 90, 91  
avtonomija 100, 107, 115

### B

begunec 176, 179, 181, 183, 184, 185, 187  
blaginja otrok 7, 34, 35, 40, 42, 46,  
brezplačno šolanje 130, 131

### C

cepljenje proti nalezljivim boleznim 120, 121,  
cirkumcizija 32

### Č

človekove pravice 13, 15, 17, 18, 22, 25, 29, 32, 49, 54, 69, 99, 104, 106,  
132, 138, 178, 183

### D

denarna kazen 86, 87  
denarna socialna pomoč 64, 169  
dodatek za pomoč in postrežbo 65  
obveznost prizadevanja 187  
Društvo narodov 10  
družina 11, 12, 13, 29, 36, 37, 41, 60, 61, 64, 68, 70, 109, 119, 126, 166, 178  
družinska pokojnina 50, 51, 52, 53, 54, 55, 69  
družinski prejemki 50, 57, 62, 63, 66, 67, 69  
Družinski zakonik 29, 30, 77, 81  
država izvora 181, 186

### E

ekonomska kriza 20, 126, 128, 138, 139  
enake možnosti 131  
enostraševske družine 36, 37, 42, 43, 45, 46, 47  
gibanje za otrokove pravice 12, 13  
gibanje za pravice žrtev 96

## **I**

Inkluzija 131, 141, 143, 144, 145, 148, 149, 153, 155  
inkluzivna šola 143, 150,  
inkluzivna vzgoja in izobraževanje 141, 143, 147, 155  
integracija 141, 147, 149, 150, 154, 183, 185

## **J**

javnost glavne obravnave 92

## **K**

kazenski postopek 80, 93, 94  
Kazenski zakonik 31, 83, 87  
kaznovanje 12, 29, 84, 85, 86  
kolizijski skrbnik 74, 75,  
korist otroka 26, 27, 33, 49, 50, 65, 69, 72, 76, 77, 82, 96, 106, 113, 125  
krajši delovni čas 38, 61, 124  
kulturne pravice 129, 157  
kvaliteta znanja 133, 134, 140

## **M**

materialna prikrajšanost 37, 39, 40, 45  
materinski dopust 58, 59  
medicinsko timsko svetovanje 117, 118  
migrant 51, 146, 180, 185, 186  
mladoletniški zapor 86, 87

## **N**

nadomestilo 51, 59, 60, 61, 62  
največja korist otroka 13, 17, 18, 71, 157, 162, 177, 184, 185, 186  
namen vzgojnih ukrepov 86  
namenski pregled 118  
nasilje nad otroki 27, 29, 92,  
neoliberalna ideologija 84, 86

## **O**

obvezno zdravstveno zavarovanje 30, 54, 55, 56  
očetovski dopust 58, 59, 62  
Odbor ZN za otrokove pravice 14, 15, 16, 19, 25, 26, 29, 42, 49, 103,  
105, 133, 160, 178  
odloženi pregon 90, 91

otroci s posebnimi potrebami 10, 11, 18, 27, 63, 117, 124, 131, 141,  
148, 161, 168  
otrok brez spremstva 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 187

## **P**

participativne pravice 99, 105, 107,  
paternalizem 112, 113  
patronažno zdravstveno varstvo 117, 119  
pedagoški model 149  
pooblaščenec otroka žrtve 93, 94, 95  
poravnavanje 90, 91  
posebni varuh otrokovih pravic 24  
pravica do glasu 104, 105, 113  
pravica do izbire osebnega zdravnika 120  
pravica do izobraževanja 18, 129, 130, 131, 133, 134, 138,  
pravica do osebne identitete 82  
pravica otroka, da pove svoje mnenje 72  
pravica do življenja 14, 18, 20, 34  
pravice staršev 29, 50, 51, 66  
pravičnostni model 84  
predkazenski postopek 94, 95  
prepoved diskriminacije 13, 17, 143, 159, 181  
prepoved približevanja 80  
prepoved vračanja 183  
pripor 88, 89, 90, 96

## **R**

ranljiva skupina 21, 161  
ranljivost 13, 179, 180, 183, 184, 187, 188  
rejništvo 27, 28, 77, 78  
reproduktivno zdravstveno varstvo mladostnic 117, 119  
restorativna pravičnost 90  
revščina 20, 34, 35, 37, 38, 39, 41, 43, 45,  
romski otroci 42, 43, 157, 158, 159, 160, 165, 166, 173

## **S**

sekundarna viktimizacija 92, 95, 96  
sistematični pregled 117  
sistemski model 150, 151  
smrtna kazen 14, 22

socialna varnost 25, 38, 50, 60, 61, 64, 66, 67, 68,  
socialna vključenost 42  
socialne pravice 15, 17, 18, 49, 53, 55, 57, 59, 61, 63, 65, 69, 157  
socialne ugodnosti 50, 51, 55  
sodišče za mladoletnike 84  
stanovanje 11, 34, 39, 41, 44, 47, 48  
starostna pokojnina 61  
starševski dopust 59  
stiki pod nadzorom 78, 79  
storilec kaznivega dejanja 83, 84  
svoboda misli, vesti in veroizpovedi 18  
svoboščine 99, 100, 110

## Š

šolsko pravo 10

## T

telesna in duševna nedotakljivost 110  
telesno kaznovanje 12, 29  
trg dela 38, 43, 57, 62

## U

učni uspeh 134, 135  
usmerjanje otrok s posebnimi potrebami 117, 124, 144  
Ustava RS 23, 49, 50, 51, 61, 71, 108, 109, 111

## V

varnostni pas 125  
Varuh človekovih pravic RS  
Vrhovno sodišče RS 25, 53, 60, 93, 94, 176  
vzdrževani družinski član 51

## Z

Zakon o kazenskem postopku 88, 95  
Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami 124  
Zakon o verski svobodi 101  
zakonik o pravicah otrok 25  
zasebno šolstvo 136, 137, 139, 140  
zaslišanje otroka 92, 93, 94, 96  
zastopanje otroka 74, 77, 95

zagovornik otroka 12, 27, 29, 30, 33, 75, 104  
zaupnik otroka 75, 95, 96, 98  
začasne odredbe 79, 80  
zagovornik - glas otroka 30, 33  
zaščitni model 84, 85, 96  
zavarovanje za brezposelnost 52, 57  
zavarovanje za starševsko varstvo  
zavodski vzgojni ukrepi 86, 87  
zdraviliško zdravljenje 118, 122  
zdravstvene pravice 116 - 128  
zdravstvene storitve 50  
zobozdravstveno varstvo 117, 119

## **Ž**

žrtev kaznivega dejanja 83, 91, 92, 93, 94, 95, 96,





## VSEBINA

*Alenka Šelih, Katja Filipčič: Predgovor*

*Alenka Šelih: Konvencija OZN o otrokovih pravicah in današnji čas*

*Tone Dolčič: Splošni pogled na pravice otrok v Sloveniji*

*Vesna Leskošek: Revščina otrok*

*Grega Strban: Socialne pravice v dobrobit otroka*

*Mateja Končina Peternel: Pravice otrok v družinskem pravu*

*Katja Filipčič: Otrokove pravice v kazenskem postopku*

*Zdenko Kodelja: Participativne pravice otrok*

*Marjetka Jelenc, Maruška Vidovič: Zdravstvene pravice otrok  
in njihovo uresničevanje*

*Marjan Šimenc, Zdenko Kodelja: Uresničevanje pravice do izobraževanja*

*Marija Kavkler: Pravica do inkluzivne vzgoje in izobraževanja otrok  
s posebnimi potrebami*

*Vera Klopčič, Miran Komac: Pravica do izobraževanja*

*Saša Zagorc: Pravice begunskih otrok in otrok-prosilcev za mednarodno  
zaščito*

15,00 EUR



9 789612 680381