REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:10:34, 19.03.2021
Referenčna številka:0070-6/2021/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Državni zbor RS
Šubičeva 4
1102 Ljubljana
E: gp@dz.si

Številka: 0070-6/2021/1
Datum: 19. 3. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede predloga za začetek postopka za dopolnitev Ustave RS z 62.a členom (EPA 538-VIII)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) se opredeljuje do vsebine Predloga za začetek postopka za dopolnitev II. poglavja Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona o dopolnitvi II. poglavja Ustave Republike Slovenije (UZ62a), EPA 538-VIII (v nadaljevanju UZ62a).

Zagovornik je osnutek predloga proučil na podlagi svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), in sicer z vidika ustreznosti za položaj jezikovnih manjšin oziroma oseb z nekaterimi senzornimi invalidnostmi ter daje Državnemu zboru naslednje priporočilo:

Zagovornik priporoča Državnemu zboru sprejem Ustavnega zakona o dopolnitvi II. poglavja Ustave Republike Slovenije (UZ62a), saj ta jezikovnim manjšinam gluhih in gluhoslepih oziroma osebam z nekaterimi oblikami senzornih invalidnosti z vpisom v Ustavo RS izrecno priznava pravico do rabe svojega jezika.

Zagovornik ob tem pomembnem koraku za varstvo pravic jezikovnih manjšin oziroma ljudi s senzornimi invalidnostmi priporoča tudi sprejem ustrezne in zadostne zakonodajne ureditve pravice do rabe teh jezikov. S tem bodo lahko ustavno zagotovljene pravice ne le formalno in načelno, temveč tudi vsebinsko učinkovito zaživele na vseh področjih življenja, zlasti na področju izobraževanja. Pri tem je ključno, da se za uresničevane zakonodaje nameni tudi zadostne vire. Zagovornik zato priporoča, da se obstoječe vrzeli v zakonodaji glede rabe jezika gluhoslepih čimprej odpravi.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:
- Vlada RS, gp.gs@gov.si
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, gp.mddsz@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si

Priloga:
- utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-6/2021/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-6/2021/1

Zagovornik priporoča Državnemu zboru sprejem Ustavnega zakona o dopolnitvi II. poglavja Ustave Republike Slovenije (UZ62a), saj ta jezikovnim manjšinam gluhih in gluhoslepih oziroma osebam z nekaterimi oblikami senzornih invalidnosti z vpisom v Ustavo RS izrecno priznava pravico do rabe svojega jezika.

Zagovornik ob tem pomembnem koraku za varstvo pravic jezikovnih manjšin oziroma ljudi s senzornimi invalidnostmi priporoča tudi sprejem ustrezne in zadostne zakonodajne ureditve pravice do rabe teh jezikov. S tem bodo lahko ustavno zagotovljene pravice ne le formalno in načelno, temveč tudi vsebinsko učinkovito zaživele na vseh področjih življenja, zlasti na področju izobraževanja. Pri tem je ključno, da se za uresničevane zakonodaje nameni tudi zadostne vire. Zagovornik zato priporoča, da se obstoječe vrzeli v zakonodaji glede rabe jezika gluhoslepih čimprej odpravi.

Pravica do rabe znakovnega jezika ter jezika gluhoslepih je že ustavno varovana, vendar je za tak zaključek potrebna (zahtevna) pravna razlaga. Tak zaključek lahko da dovolj široka, ustavi prijazna razlaga pravice do rabe svojega jezika iz 62. člena Ustave RS, zapovedi enakega obravnavanja iz 22. člena Ustave RS (prepoved diskriminacije in zapoved zagotavljanja polnega in enakega uživanja vseh pravic) ali priznanje teh pravic izven Ustave z drugimi pravnimi akti prek 5. odstavka 15. člena Ustave RS (pravice urejene z Zakonom o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ), Zakonom o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) ter Konvencijo o pravicah invalidov (MKPI)).

Pravica do rabe lastnega jezika načeloma ne bi smela biti odvisna od izrecnega oziroma formalnega priznanja posameznega jezika. Obstoj lastnega jezika je dejansko vprašanje. Veljavna Ustava RS v 62. členu že jamči, da ima vsakdo pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon. To pomeni, da je zakonodajalec v tem delu dolžan urediti način uresničevanja te pravice skladno z 2. odstavkom 15. člena Ustave RS, zgolj izjemoma pa jo lahko skladno z 3. odstavkom 15. člena Ustave RS to pravico tudi vsebinsko omejuje.

Predlagani UZ 62a ne bo ustvaril nove pravice, ampak bo pravico do rabe svojega jezika le izrecno in nedvoumno priznal. Predlagana konstitucionalizacija varstva rabe teh jezikov je kljub temu zelo pomembna in jo Zagovornik pozdravlja. Odpravlja možnosti za nastanek nesporazumov o obstoju te pravice, zakonodajalcu in izvajalcem politik jasno nalaga ukrepanje, da se zagotovi njeno učinkovito uživanje, zlasti pa krepi zavedanje o pomenu jezika teh jezikovnih manjšin in razvoju njihove kulture. Hkrati gre pri slovenskem znakovnem jeziku (SZJ) za skrb za varstvo slovenske kulturne raznolikosti, saj je SZJ od leta 2017 vpisan v register nesnovne kulturne dediščine pod enoto št. 2-00060.

Pravica do javne rabe jezika je v veliki, a ne v polni meri, že zagotovljena za rabo slovenskega, italijanskega in madžarskega znakovnega jezika, kar ureja zlasti Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ) v javni, pa tudi kvazijavni sferi, zlasti na trgu dobrin in storitev. To parcialno ureja tudi 8. člen Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI).

Ni pa celovito urejena raba jezika gluhoslepih. O njem so le posamezne rešitve v ZIMI. Ta v 7. členu ureja pravico do seznanitve s pisanji v postopkih (smiselno tolmačenja, ki je potrebno vselej, ko gluhoslepi ne obvlada brajice, ali mu povečevanje običajne pisave ne zadošča). ZIMI v 3. odstavku 8. člena v 4. alineji zasebnim ponudnikom storitev nalaga obveznost, da se pri ponujanju storitev, ki so na voljo javnosti, če je to potrebno, zagotovijo primerno podporo, zlasti z drugo osebo (bralci, tolmači slovenskega znakovnega jezika, tolmači za gluhoslepe), oznake v brajici ter podatki v lahko čitljivi in razumljivi obliki.

Po 4. odstavku 8. člena ZIMI je take ukrepe treba zagotoviti, razen če javnim in zasebnim subjektom, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, ne nalagajo nesorazmernega bremena.

Pri presoji, ali ukrep pomeni nesorazmerno breme, se upoštevajo zlasti velikost in viri javnega ali zasebnega subjekta, njegova narava, ocenjeni stroški, mogoče koristi od boljšega dostopa za invalide ter zgodovinske, kulturne, umetniške in arhitekturne vrednosti premičnin oziroma nepremičnin. Kršitve teh obveznosti smiselno (glej 3. člen ZIMI in 5. člen Mednarodne konvencije o prravicah invalidov) pomenijo diskriminacijo. Zagovornik pa opozarja, da je pravica do tolmačenja v jezik gluhoslepih trenutno vsebinsko votla, saj ni operacionalizirana: zakonodaja pravice do tolmača za gluhoslepe ne razčlenjuje in praktično ne izpeljuje, saj ni vzpostavljen sistema tolmačenja v ali iz taktilnega jezika z vsemi ustreznimi metodami.

Prav tako je vprašljivo, kako je zagotovljena raba drugih znakovnih jezikov (npr. državljanov članic EU in drugih tujcev). To lahko potencialno predstavlja resno težavo, npr. v najbolj občutljivih situacijah v kazenskih postopkih, postopkih izročitve tujcev ali v nekaterih medicinskih postopkih[1]. Nezmožnost rabe lastnega jezika (oziroma jezika, ki ga oseba razume) v postopkih pred organi oblasti pomeni bistveno kršitev pravil[2] postopkovnih zakonov, saj gre lahko za temeljno pomanjkljivost v smislu neenakosti oziroma neenakega varstva pravic.

Kršitev pravice do rabe jezika ima lahko tudi značaj kršitve prepovedi diskriminacije zaradi jezika in hkrati invalidnosti[3]. Na to je mogoče gledati z več zornih kotov, ki sovpadajo. Razlike so le v tem, kaj se gleda kot predmet različne obravnave (za katero pravico gre ali za kateri njen del, bodisi postopkovni ali vsebinski vidik) in katera osebna okoliščina se kaže kot razlog za tako neupravičeno slabšo obravnavo. To spoznanje ima več poudarkov.

Najprej, da rabo jezika, tudi znakovnega ali taktilnega, jamči zapoved samih temeljev prava človekovih pravic - to ni posebna ugodnost socialne države, ki posebej skrbi za osebe z invalidnostmi.

Drug poudarek je, da v nekaterih položajih, tudi tistih, ki jih zakonodaja ne ureja izrecno, zapoved enakega obravnavanja lahko terja dodatno uporabo teh jezikov pri komunikaciji. Torej je prepoved diskriminacije in v njenem okviru zapoved razumnih prilagoditev orodje za širše priznavanje pravice do rabe jezika (npr. preko meja ZUSZJ in ZIMI).

---

[1] To je reflektirano tudi v praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, npr. v zadevah Jasinskis proti Latviji (gluhi pripornik je umrl, ker so mu onemogočili komunikacijo v znakovnem jeziku ali pisno s katero bi lahko zaprosil za zdravniško pomoč), Abele proti Latviji (grobe kršitve pri obravnavi oziroma socialni izolaciji gluhega zapornika) ali Nasri poti Franciji (izgon gluhega tujca, ki je lahko komuniciral le v francoskem okolju, bi imel hude posledice).

[2] V sodbi Upravnega sodišča št. IV U 317/2013 je sodišče ugotovilo bistveno kršitev pravil postopka celo pri podpornih storitvah, ne le pri samem neposrednem vodenju postopka oz. odločanju o pravici. Kršitev je ugotovilo zaradi opustitve dolžne podpore strokovnega sodelavca na sodišču, ki bi lahko in bi moral gluhemu zagotoviti potrebna dodatna pojasnila in razlago o načinu in mejah uresničevanja pravice zaprositi za brezplačno pravno pomoč na zanj dostopen način. Sodba je dostopna na http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2015081111394582&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2015081111394582. Primer presoje relativno bistvene kršitve pravil postopka, kjer se ocenjuje, ali bi opustitev rabe znakovnega jezika zares lahko vplivala na izid postopka oz. proces izobraževanja je sodba Vrhovnega sodišče II Ips 280/2014. V njej je sodišče ugotovilo, da raba SZJ v postopku preizkusa alkoholiziranosti udeleženca v cestnem prometu glede na vse okoliščine ni bila nujna za enako varstvo pravic. Povzetek sodbe je dostopen na http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113067679&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2012032113067679

[3] Odbor MKPI ki po Protokolu k MKPI preučuje posamične pritožbeje v več primerih ugotovil, da je Avstralija kršila pravice gluhim, tudi prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti, ker gluhim porotnikom pri sojenju ni zagotavljala znakovnega jezika in drugih oblik komunikacijske podpore oziroma jih je izključevala od opravljanja teh nalog. Odločitve so dostopne na https://juris.ohchr.org/search.

Kot tretje pa velja opozoriti, da lahko varstvo pred diskriminacijo bistveno okrepi in dopolni varstvo pravice do rabe jezika še z drugimi varstvenimi mehanizmi, tudi sankcijami (saj na primer ZUSZJ ne pozna nobenih specifičnih pravnih sredstev za kršitve tega zakona). Vendar pa taka razlaga o pravici rabe jezika oziroma vsakomur, tudi prava neveščim osebam, ni enostavno dosegljiva. Zato je jamstvo rabe svojega jezika oziroma komunikacije v njem prek prepovedi diskriminacije premalo jasno in nedvoumno, da bi lahko zagotovilo zares učinkovito spoštovanje, varstvo in dejansko uživanje pravice do rabe svojega jezika.

Zaradi navedenega je potrebno dodatno urejanje načina uresničevanja pravice do rabe jezika. Vsakdo, tudi prava nevešča oseba, mora imeti jasne odgovore, ali in če v kakšni meri ji gre oziroma v kakšni meri mora drugim dopustiti (svobodna raba, po potrebi npr. s tolmači SZJ, ki jih gluhi plača z vavčerjem) ali celo zagotoviti (v postopkih pred organi oblasti ter v položajih iz 4. alineje 3. odstavka 8. člena ZIMI) pravico do rabe svojega jezika, tudi takrat ko gre za znakovne in taktilne jezike.

Ta vprašanja oziroma obstoječe zaznane pomanjkljivosti na zakonodajni ravni bi kljub sprejemanju UZ62a in prav zato veljalo čimprej podrobno preučiti in ustrezno in zadostno zakonodajno urediti. Zagovornik na to opozarja, saj zgolj s prejemom UZ62a ne bodo izpolnjene vse obveznosti države po Ustavi RS in MKPI. Zagovornik ob tem pozdravlja načrtovane politike iz Predloga Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2019–2023 (RENPJP19–23), ki navedenim problemom, tudi komunikacije gluhoslepih, posvečajo pomembno in dolžno pozornost.

Zagovornik ob tem izpostavlja, da je možnost rabe znakovnih in taktilnega jezika nujni pogoj za polno in enako uživanja številnih pravic ljudi z invalidnostmi, zlasti pravice do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi, varovane z 2. odstavkom 52. člena Ustave RS, ter pravice do neodvisnega življenja, socialne integracije ter participacije (sodelovanja in soodločanja) v družbenem življenju, varovane s 15. členom Evropske socialne listine ter z 9. in 19. členom MKPI.