REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Republika Slovenija
Ministrstvo za notranje zadeve
Štefanova 2
SI-1501 Ljubljana

Številka: 0701-1/2018/3
Datum: 24. 1. 2019

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti**

Spoštovani g. minister,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 24. 12. 2017 prejel vprašanje na temo **Pravilnika o policijski uniformi in nadomestilih** (Ur. L. RS, št. 14/2014), v katerem pobudnik sprašuje, ali gre pri določilih drugega in četrtega odstavka 7. člena Pravilnika za **diskriminacijo glede na spol**. Člena namreč določata, da morajo imeti policisti kratko postrižene lase, pri pokončni drži glave lasje spredaj ne smejo zakrivati oči in zadaj ne smejo segati čez rob ovratnika in ne smejo ovirati nošenja predpisanega pokrivala (2. odstavek), policistke pa morajo imeti lase počesane, postrižene, segajoče največ do ramen ali spete tako, da spredaj ne zakrivajo oči in da ne segajo čez rob ovratnika in ne ovirajo nošenja predpisanega pokrivala. Na svečanih dogodkih imajo policistke lahko razpuščene lase (4. odstavek).

Uvodoma pojasnjujemo, da je dne 24. 5. 2016 začel veljati Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), s katerim je bil ustanovljen nov samostojen državni organ – Zagovornik načela enakosti. Kot nov državni organ je Zagovornik primarno svoje delo osredotočal na vzpostavitev osnovnih struktur oziroma pogojev za svoje delovanje, pri čemer pa je bil soočen še z obsežnim delom nerešenih zadev, ki jih je bil dolžan prevzeti od svojega predhodnika. Omenjeno je posledično privedlo do zamud pri obravnavi novejših zadev z Zagovornikovega področja delovanja, vključno s predmetno zadevo.

Zagovornik je z novim zakonom pridobil številna nova pooblastila (ta so določena v 21. členu ZVarD). Med drugim izdaja **priporočila državnim organom** v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije.

Stališče Ministrstva za notranje zadeve RS:

Zagovornik je vprašanje preučil in se za pojasnila najprej obrnil na Ministrstvo za notranje zadeve. Slednje je pojasnilo, da sta razloga za sprejem pravilnika v spolno-specifični obliki predvsem dva. Prvi je zagotavljanje varstva pri delu, drugi pa ureditev poslovne urejenosti uslužbencev organa zaradi dela s strankami. Delo uniformiranega policista ali uniformirane policistke se ne razlikuje, ker imajo oboji enaka pooblastila in enake dolžnosti pri izvrševanju nalog, kljub razliki v povprečni velikosti in fizični moči. Oboji so odrejeni v delo v intervencijah, pri vzdrževanju javnega reda in miru, preiskovanju kaznivih dejanj, prijemanju in privedbi storilcev kaznivih dejanj in prekrškov in podobno. Pri izvajanju nalog pogosto naletijo na upiranje oseb ali pa so napadeni, zato policisti ne smejo imeti dolgih las, ker bi jih napadalec lahko vlekel zanje in jih dodatno poškodoval. Enako velja tudi za policistke, vendar je

po navedbah ministrstva tradicionalna ženska pričeska v slovenski družbi nekoliko daljša od moške, policistke in policisti pa so sestavni del te družbe. Zaradi tega je policistkam dovoljena dolžina las največ do ramen ali da so speti tako, da enako kot pri policistih, spredaj ne zakrivajo oči, zadaj pa ne segajo čez ovratnik in ne ovirajo nošenja predpisanega pokrivala. Na svečanih dogodkih imajo policistke lahko razpuščene lase, saj je tveganje napada nanje minimalno.

Ministrstvo je še navedlo, da je cilj tega predpisa varovanje zdravja in osebne varnosti policistov in policistk, ter meni, da je ukrep sorazmeren, saj je prilagojen družbenim razmeram slovenske družbe in omogoča normalno komunikacijo na relaciji policist-policistka in občan. Ministrstvo je še pojasnilo, da je bilo pri pripravi predpisa izhodišče, da smo vsi enakopravni, vendar policistke in policisti niso enaki. Velika večina določb v Pravilniku o policijski uniformi in nadomestilih velja tako za policiste kot tudi za policistke, v manjšem delu pa ne. Ureditev glede pričesk za ženske tako smatrajo kvečjemu kot pozitivno diskriminacijo.

Ureditve v nekaterih drugih državah

Več držav uniforme policistov ureja na spolno specifičen način. Prav zato se je v preteklosti pred sodišči že pojavilo nekaj primerov tožb, ki so jih vložili moški zaradi nedovoljenosti dolgih las, tako v EU kot tudi zunaj nje. Izidi sodnih postopkov so bili različni. V nadaljevanju se nahajajo opisi nekaterih relevantnih primerov, med njimi je nekaj starih primerov, nekaj pa iz novejše prakse.

Združene države, 1976 (*Kelley v. Johnson, 425 U.S. 238*): Vrhovno sodišče ZDA je odločilo, da pravila, ki omejujejo dolžino las lokalnih policistov, ne kršijo prvega amandmaja, ki ščiti svobodo izražanja, in štirinajstega amandmaja, ki ščiti svobodo posameznika. Pravila so določala, da se lasje ne smejo dotikati ušes in ovratnika, razen če gre za lase na zadnji strani vratu, ki so kratko pristriženi. Policija je pravila utemeljila z varnostjo policistov in univerzalnim izgledom policistov. Sodišče je temu pritrdilo po tem, ko je pretehtalo, da zahteva po uniformnosti izgleda policistov ne posega v osebno svobodo posameznikov. Odločilo je, da pritožnik ni izkazal, da bi bila pravila nerazumna do te mere, da bi bila arbitrarna in neustavna.

Nemčija, 2006 (*BVerwG 2C 3.05*): Zvezno upravno sodišče v Berlinu je razsodilo, da regulacija v zvezi s pravili oblačenja policistov, ki določa možno dolžino njihovih pričesk, ni v skladu s pravicami javnih uslužbencev. Odločilo je, da členi, ki naslavljajo običajne in primerne pričeske in brado, preveč posegajo v osebnost zaposlenih, saj posegajo tudi v zasebno sfero policistov in policistk (pričeske in brade posameznikov in posameznic ne gre hipno spreminjati glede na potrebe delovnega oziroma domačega okolja). Za tovrstno poseganje mora država izkazati prepričljive razloge, katerih obstoja pa sodišče v tem primeru ni ugotovilo. Dodalo je, da smo danes lahko tudi priča več spremembam, sploh na področju sprejemljivosti izgleda posameznikov in posameznic. Če so bili dolgi lasje pri moških nekoč znak protesta, danes o tem več ne moremo sklepati zgolj na podlagi pričeske. Prav tako ne moremo na podlagi posameznikove pričeske sklepati glede kakršnihkoli drugih idej, ki naj bi jih posameznikova pričeska sporočala v preteklosti. Nošenje uniforme po oceni sodišča ne sme rezultirati v degradaciji oziroma opuščanju individualnosti posameznikov.

Velika Britanija, 2010 (*Dansie v The Commissioner of Police for the Metropolis*): Pripravnik na policiji je bil pozvan, naj si odstriže čop, saj njegova podoba sicer ne bo v skladu z tisto, ki je določena kot primerna za policijo, kar bo rezultiralo v nezmožnosti nadaljnjega opravljanja pripravništva. Pripravnik je proti svojemu nadrejenemu vložil tožbo na britanskem delovnem sodišču, v kateri je zatrjeval, da gre za diskriminacijo po spolu, saj ženskam ni bilo odrejeno enako – njim ni bilo treba izpolniti pogojev, vezanih na dolžino las. Sodišče je v sodbi odločilo v prid policije, kar je utemeljilo za argumenti:

- Razlika v obravnavi med spoloma v primeru pravil oblačenja ne pomeni nujno bolj ugodne obravnave oseb posameznega spola;
- Za potrebe odločanja o tem, ali delodajalec obravnava osebe posameznega spola manj ugodno od drugih, je potrebno upoštevati pravila oblačenja v celoti – četudi morebiti posamezno določilo spolov ne obravnava enako;
- Pravila oblačenja, ki se nanašajo na konvencionalne standarde izgleda, sama po sebi niso diskriminatorna.

Delovno sodišče je v tem primeru zavzelo precej konzervativnejše stališče glede pravil oblačenja, ki veljajo za policiste in policistke v primerjavi z nemškim. Poudarilo je tudi, da so zahteve policije glede pričesk nujne za disciplinirano opravljanje dejavnosti.

Avstrija, 2017 (*Allgemeinen Polizeidienstrichtlinie*): V Avstriji so v letu 2017 sprejeli nov pravilnik za policiste in policistke, ki med drugim določa tudi sprejemljive tipe pričesk. Pravilnik je spolno nespecifičen, njegova vsebina pa narekuje, da mora biti dolžina las posameznikov in posameznic ter

njihove navade urejanja brade izbrane tako, da lasje oziroma brada ne krnijo uniforme, ko je oseba zravnana ter ne ovirajo funkcionalnosti uniforme oziroma ogrožajo varnosti osebe. Dolgi lasje so dovoljeni, če jih osebe nosijo spete navzgor.

Zakoniti cilj in vprašanje primernosti, potrebnosti in sorazmernosti drugega odstavka 7. člena Pravilnika

Zagovornik po pregledu navedenih primerov in drugih virov najprej ugotavlja, da so ureditve dolžine las (kot spolno specifične ali nespecifične) po državah zelo različne. Glede na navedeno ni mogoče ugotoviti, da bi na tem področju primerjalno gledano obstajalo soglasje. Pri določanju pravil glede dolžine las se upoštevajo različni vidiki, zlasti pa varnost policistov (zato so marsikje prepovedani lasje speti v čop, ker ga je lažje zagrabiti kot figo), zmožnost izvajanja nalog (da lasje policistov in policistk pri tem ne ovirajo), poslovna urejenost (policisti predstavljajo oblasti in poslujejo s strankami) in uniformnost (prepoznaven izgled glede na poklic, ki ga opravljajo, in institucijo, ki jo predstavljajo).

Zagovornik v zvezi z odzivom ministrstva, da gre pri ureditvi iz četrtega odstavka 7. člena Pravilnika najprej pojasnjuje, da ZVarD kot krovni predpis ne vsebuje pojma »pozitivna diskriminacija«. Vsebuje koncept pozitivnih ukrepov (17. člen ZVarD), ki so začasni in namenjeni uresničevanju pravice do enakega obravnavanja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi svoje osebne okoliščine. Ker ureditev v Pravilniku ni začasna, temveč trajna, poleg tega pa na noben način ni povezana z odpravo manj ugodnega položaja žensk ali moških, zaposlenih v policiji, **ne gre za poseben ukrep. Zagovornik ureditev v Pravilniku vidi predvsem kot neenako obravnavo na podlagi spola,** na način, da so za moške pri pogojih dela v uniformirani policiji določene večje omejitve kot za ženske, kot izhaja iz primerjave četrtega odstavka z drugim odstavkom 7. člena Pravilnika. Nesporno je torej, da je ureditev v Pravilniku različna glede na spol, postavlja pa se vprašanje, ali je razlikovanje upravičeno.

Zato je Zagovornik ocenjeval še, **ali gre morda izjemo od prepovedi diskriminacije** v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZVarD. Ta določa, da če zaradi narave določene poklicne dejavnosti ali konteksta njenega opravljanja taka značilnost predstavlja bistveno in odločilno poklicno zahtevo, to ne pomeni diskriminacije, pod pogojem, da je cilj legitimen, zahteva pa ustrezna, potrebna in sorazmerna. Zato je Zagovornik v nadaljevanju ocenjeval predvsem, ali so navedeni pogoji izpolnjeni.

Nesporno je, da predlagatelj Pravilnika o policijski uniformi na področju predpisovanja pričesk in dolžine las zasleduje cilj, ki je zakonit. Ministrstvo za notranje zadeve RS kot ključen razlog za sprejem spolno-specifičnega pravilnika navaja zagotavljanje varstva pri delu in zagotavljanje poslovne urejenosti uslužbencev organa zaradi dela s strankami. Hkrati razloži, da imajo tako policisti kot policistke enaka pooblastila in enake dolžnosti pri izvrševanju nalog. Pri izvajanju nalog pogosto naletijo na upiranje oseb ali so napadeni, zato policisti ne smejo imeti dolgih las, ker bi jih napadalec lahko vlekel zanje in jih dodatno poškodoval. Po drugi strani pa Pravilnik policistkam iz tradicionalnih razlogov omogoča, da nosijo dolge lase (kar ministrstvo razume kot pozitivno diskriminacijo). Zagovornik pa ugotavlja, da je iz navedenega mogoče razumeti, da so policistke, ki imajo zato, ker jim pravilnik tako dovoljuje, v večji nevarnosti, saj so glede na pravila le one tiste, ki imajo lahko dolge lase in se jih z vlečenjem za lase lahko poškoduje, medtem ko se policistom to ne more zgoditi. Z vidika zagotavljanja varnosti pri delu bi bilo torej kvečjemu logično, da bi za vse – policiste in policistke – veljala enaka pravila glede maksimalne dolžine las. V nasprotnem primeru je lahko videti, da so moški pri delu v policiji bolj zavarovani kot ženske, kar pa zagotovo ni namen Pravilnika.

Na podlagi ugotovljenih dejstev je Zagovornik ugotavljal, ali so sredstva za dosego cilja **primerna** – torej ali je s temi sredstvi po naravi stvari mogoče doseči cilj. Ocenjuje, da sredstva so primerna, saj je s predpisano maksimalno dolžino las iz drugega odstavka 7. člena pravilnika vsekakor mogoče dosegati varnost in poslovno urejenost policistov.

Vprašanje pa je, ali so sredstva za dosego cilja tudi **(nujno) potrebna**. Glede na vse predhodne ugotovitve in način, na katerega je v četrtem odstavku 7. člena pravilnika predpisana pričeska za policistke, **Zagovornik ugotavlja, da je zakoniti cilj, ki ga pravilnik zasleduje (varstvo pri delu in poslovna urejenost), očitno mogoče zasledovati tudi na drug način**. Če je s strokovnega vidika očitno možno varnost policistov in policist zagotoviti tudi drugače, na primer z določilom, da lasje ne smejo segati prek ramen ali da morajo biti speti, je vsekakor smiselno Pravilnik o policijskih uniformi in nadomestilih uskladiti s sodobnimi trendi, ki so razvidni in nemške in avstrijske ureditve, ki ni spolno specifična. S tem bi pravilnik ustrezal načelu enakega obravnavanja in enake možnosti zaposlovanja v policiji, ne glede na spol in razlike v spolno nespecifično predpisani dolžini las.

Tretji element, ki ga je Zagovornik presojal, pa je **načelo sorazmernosti** zahteve, da morajo biti policisti kratko postriženi. Zagovornik meni, da je na splošni ravni ta zahteva lahko sorazmerna, denimo, pod predpostavko, da bi zaposleni policisti v vsakem primeru nosili kratko pričesko. Kot nesorazmerna pa bi se zahteva lahko pokazala pri posamezniku, ki izpolnjuje vse kriterije za dobro opravljanje dolžnosti policista, le da želi imeti nekoliko daljše lase in sicer na način, da ga pri opravljanju dolžnosti ne ovirajo ali ogrožajo. Zagovornik se glede na to, da pri vprašanju, ki ga je prejel, ne gre za presojo konkretnega primera posameznika, ki bi utemeljeval, na kakšen način je ureditev zanj nesorazmerna, ampak ureditev na splošni ravni, v dokončno oceno glede načela sorazmernosti ni spuščal.

Smiselno je še dodati, da argument tradicije, ki ga uporablja Ministrstvo za notranje zadeve za utemeljevanje spolno specifičnega pravilnika, sloni na stereotipih in je zato neprimeren za 21. stoletje, poleg tega pa tudi ni nujno točen. Slovenska družba namreč ne obsega le žensk, ki imajo dolge lase, in moških, ki imajo kratke lase, kot tudi ni sestavljena le iz oseb, ki se prepoznavajo in znajdejo zgolj v ženskih ali zgolj moških spolnih vlogah. Družbene razmere na splošno so se spremenile in v tem smislu je relevanten zgoraj navedeni primer iz nemške sodne prakse.

Zagovornik še ugotavlja, da je v nekaterih policijskih sektorjih tudi zaželeno, da oseba ni videti kot tipični policist ali policistka, da se lahko vključi v različne policijske naloge, na primer prikritega opazovanja, za take primere pa je dobrodošlo, če policija razpolaga z različnimi profili posameznikov in posameznic. Glede na navedeno niti ni smiselno, da se za policiste uvaja popolna uniformiranost.

Glede na navedeno Zagovornik načela enakosti Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije naslavlja

P r i p o r o č i l o :

(1) Ureditev osebne urejenosti iz 7. člena Pravilnika o policijski uniformi in nadomestilih naj Ministrstvo za notranje zadeve spremeni tako, da bo spolno nespecifična, na primer na način, po katerem morajo biti dolžina las posameznikov in posameznic ter njihove navade urejanja brade izbrane tako, da lasje oziroma brada ne krnijo uniforme, ko je oseba zravnana ter ne ovirajo funkcionalnosti uniforme oziroma ogrožajo varnosti osebe, ter da so dolgi lasje lahko dovoljeni za oba spola, če jih osebe nosijo spete navzgor.

(2) Priporočilo naj v nobenem primeru nima učinka, da bi bili za policistke postavljeni strožji standardi, ki sedaj veljajo za policiste, temveč obratno, saj je kot osporavan predvsem drugi odstavek 7. člena Pravilnika. Priporočilo se izdaja v duhu zmanjševanja omejitev, ki sedaj veljajo za moške, in ne bistvenega povečevanja omejitev za ženske.

Vljudno vas naprošamo, da nas o morebitnih ukrepih, sprejetih na podlagi tega priporočila, obvestite v roku **30 dni** od prejema tega priporočila. Pri tem se sklicujte na opravilno številko 0701-1/2018.

Lepo pozdravljeni,

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

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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