Zadeva: 0700-38/2018/
Datum: 6. 9. 2019

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVARD

Ocena diskriminatornosti Zakona o zdravstveni dejavnosti

Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je posameznik (v nadaljevanju: predlagatelj) seznanil z domnevno diskriminatorno ureditvijo spremembe Zakona o zdravstveni dejavnosti, ki je omejil dostop do opravljanja strokovnega izpita le diplomantom, ki lahko dokažejo znanje slovenskega jezika. Predlagatelj navaja, da sta se v letu 2015 skupaj z ženo vpisala na dodiplomski študij fizioterapije na izobraževalni ustanovi Alma Mater Europaea – ECM. Študijski program je bil v italijanskem jeziku, odobren pa je bil s strani Ministrstva za izobraževanje, še preden je stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov s področja zdravstvene dejavnosti, s katerimi je bil spremenjen način opravljanja strokovnega izpita za zdravstvene delavce. Meni, da omenjen zakon za njegovo situacijo ni uporabljiv, saj je retroaktivnost že po sami Ustavi RS prepovedana, hkrati še navaja, da je ministrstvo po tem, ko je stopila v veljavo sprememba zakona, 18 italijanskim študentom omogočilo opravljanje strokovnega izpita s tolmačem in da je njegova situacija enaka, zato bi moralo ministrstvo tudi njemu (in njegovi ženi) omogočiti opravljanje strokovnega izpita s tolmačem. Predlagatelj meni, da je sprememba zakonodaje, s katero se od posameznika zahteva izkaz znanja slovenskega jezika ob pristopu k strokovnemu izpitu, diskriminatorna do tujih državljanov.

Zagovornik je v zvezi z navedbami predlagatelja z dopisom št. 0700-38/2018/4 z dne 9. 1. 2019 Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: ministrstvo) zaprosil za pojasnila v zadevi. Ministrstvo je z dopisom št. 070-2/2019/2 z dne 17. 1. 2019 pojasnilo sledeče:

Znanje slovenskega jezika za zdravstvene delavce in zdravstvene sodelavce, ki opravljajo delo s pacienti, se zahteva že vse od leta 1992, ko je začel veljati Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92). Slednji je v 63. členu določal, da mora zdravstveni delavec, ki opravlja delo s pacienti, obvladati slovenski jezik ter da se izpolnjevanje tega pogoja dokazuje z javnim spričevalom o končani srednji šoli ali s potrdilom izobraževalnega zavoda. Kdaj se dokazuje znanje slovenskega jezika, zakon ni določil. Slovenija je zahtevo po znanju jezika za državljane drugih držav članic Evropske unije uredila primarno z Zakonom o opravljanju zdravstvenih poklicev v Republiki Sloveniji za državljane drugih držav članic Evropske unije (Uradni list RS, št. 86/02 in 2/04; v nadaljevanju: ZOZPEU), ki je pristojnost določanja stopnje znanja slovenskega jezika in način preverjanja znanja slovenskega jezika prenesel na posameznega delodajalca. Slednji je pri tem moral upoštevati tudi standarde, določene z Uredbo o standardih o stopnji potrebnega znanja slovenskega jezika za orientacijska delovna mesta na področju zdravstva (Uradni list RS, št. 42/04). Posebna ureditev v ZOZPEU se ni izkazala za najboljšo, saj so delodajalci za istovrstne poklice oziroma istovrstno opravljanje zdravstvene dejavnosti

določali oziroma zahtevali različne stopnje znanja slovenskega jezika, nekateri veliko prenizke za delo, ki ga zdravstveni delavci opravljajo. Na podlagi Direktive 2013/55/EU (ki je začela veljati 18. 1. 2016) je bila uvedena sprememba, ki je pristojnim organom omogočila, da preverijo jezikovno znanje strokovnjakov pri poklicih, ki vplivajo na varnost pacientov, oziroma tudi pri drugih poklicih, kadar obstajajo resni in trdni pomisleki glede ustreznega jezikovnega znanja strokovnjaka, pri čemer mora biti preverjanje jezikovnega znanja sorazmerno z dejavnostjo, ki se bo opravljala. Omenjeno je bilo razlog za sprejem predmetne spremembe Zakona o zdravstveni dejavnosti.

Ministrstvo je dalje pojasnilo, da je skladno z Direktivo 2005/36/ES polna kvalifikacija za opravljanje določenega reguliranega poklica določena s predpisi posamezne države članice Evropske Unije. Po definiciji iz Direktive 2005/36/ES je reguliran poklic poklicna dejavnost ali skupina poklicnih dejavnosti, katerih dostop do, opravljanje ali enega od načinov opravljanja neposredno ali posredno določajo zakoni ali drugi predpisi. V konkretnem primeru poklic fizioterapevt in s tem poklicno kvalifikacijo fizioterapevt določa Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – UPB 15/08 –ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD in 64/17, v nadaljevanju: ZZDej). Slednji v prvem odstavku 62. člena določa, da zdravstveno dejavnost lahko opravljajo zdravstveni delavci, ki imajo ustrezno strokovno izobrazbo, so strokovno usposobljeni za samostojno opravljanje dela v svojem poklicu in izpolnjujejo druge pogoje (kvalifikacija), določene s tem zakonom in z drugimi predpisi. V skladu s 64. členom ZZDej sme oseba v Republiki Sloveniji samostojno opravljati delo v zdravstveni dejavnosti, če je pridobila ustrezno izobrazbo in je opravila strokovni izpit za poklic. Strokovni izpit se zaključi po opravljenem 6 mesečnem pripravništvu.

Kot navaja ministrstvo, je namen opravljanja pripravništva in strokovnega izpita delo v Republiki Sloveniji, torej delo s pacienti v Republiki Sloveniji, za kar je potrebno znanje slovenskega jezika. Strokovni izpit omogoča pridobitev polne kvalifikacije oziroma omogoča pridobitev dovoljenja za samostojno opravljanje dela v Republiki Sloveniji. Pred tem diplomanti opravljajo pripravništvo, v neposrednem stiku s pacientom, in so v skladu z ZZDej, kakor tudi skladno z Zakonom o javni rabi slovenskega jezika in tudi Zakon o pacientovih pravicah že dolžni uporabljati slovenski jezik.

Po navedbah ministrstva je znanje slovenskega jezika potrebno zaradi zagotovitve kakovostne in varne obravnave pacientov, saj je potrebno, da zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci obvladajo takšno stopnjo znanja slovenskega jezika, ki jim bo omogočila ne samo nemoteno komunikacijo s pacienti in ostalimi udeleženci v postopku zdravljenja temveč tudi pisanje zahtevanih izvidov, poročil in druge zdravstvene dokumentacije. Z zahtevo po znanju slovenskega jezika za opravljanje strokovnega izpita (ker z naslednjim dnem po opravi strokovnega izpita zdravstveni delavec lahko samostojno opravlja svoje delo) se tako že v naprej preprečuje mogoče posledice neustrezne in neprimerne zdravstvene obravnave zaradi neznanja slovenskega jezika. Namen veljavne zakonodaje je torej v varovanju zdravja pacientov.

Glede konkretnega izobraževalnega programa, v katerega je bil vpisan tudi predlagatelj, ministrstvo pojasnjuje, da Alma Mater Europaea izvaja izobraževalni program iz fizioterapije v

italijanskem jeziku. V ta program naj bi bilo vključenih okoli 200 študentov iz Italije. Da bi jim v Republiki Italiji priznali poklicno kvalifikacijo, bi morali biti v Sloveniji polno kvalificirani za opravljanje poklica, kar pa pomeni, da bi morali v Republiki Sloveniji opraviti tudi strokovni izpit. Ta obveznost velja za vse zdravstvene delavce in zdravstvene sodelavce.

Alma Mater Europaea in diplomanti so se sklicevali, da je Slovenija napačno prenesla Direktivo 2005/36/ES, ki ureja priznavanje poklicnih kvalifikacij, in da znanja jezika ne bi smeli zahtevati, da se slednji lahko zahteva šele po pridobitvi poklicne kvalifikacije. O problemih z italijanskimi študenti in zakonodajo Republike Slovenije je ministrstvo pojasnjevalo tudi Evropski komisiji, ki je pritrdila stališču Ministrstva za zdravje, da se Direktiva 2005/36/ES v konkretnem primeru ne uporablja, saj diplomanti še niso polno kvalificirani. Komisija je navedla, da lahko države zahtevajo določeno stopnjo znanja jezika za pridobitev poklicne kvalifikacije, v kolikor so te zahteve sorazmerne in opravičljive iz objektivnih razlogov. (Mnenje evropske komisije št. P-004340/2018 z dne 13. 11. 2018 je ministrstvo priložilo pojasnilom.)

Ministrstvo je v zaključku glede možnih načinov opravljanja strokovnega izpita pred sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov s področja zdravstvene dejavnosti (v nadaljevanju: ZdZPZD) pojasnilo, da je Pravilnik o pripravništvu in strokovnih izpitih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev na področju zdravstvene dejavnosti (Uradni list RS, št. 33/04, 38/06, 84/09, 107/10 – ZPPKZ, 42/12, 4/15, 40/17 – ZZdrS-F, 64/17 – ZZDej-K in 47/18) urejal zgolj primere pristopa k strokovnem izpitu v povezavi z znanjem jezika za zdravstvene delavce, ki so izobraževanje in strokovni izpit opravili v tujini, ne pa primer, ko se je izobraževanje zaključilo v Republiki Sloveniji in ko diplomanti, ki zaključijo izobraževanje v Republiki Sloveniji ne znajo slovensko. Zaradi navedenega in tudi v luči reševanja konkretnega primera 18 diplomantov Alma Mater Europaea, ki so bili domnevno zavedeni s strani te ustanove, je bila 1. 9. 2016 sprejeta odločitev, da sem tem diplomantom omogoči opravljanje strokovnega izpita s tolmačem. Vsi postopki za pristop k strokovnem izpitu so stekli pred uveljavitvijo ZdZPZD, zaradi oprave obveznosti pripravništva in drugih okoliščin so dokončno pristopili k strokovnemu izpitu vsi na isti dan 18. 5. 2017. Ta pristop k strokovnem izpitu je bil zgolj realizacija sklepa sprejetega že septembra 2016.

Trenutno veljavni ZZDej izrecno navaja, da je za pristop k strokovnem izpitu potrebno potrdilo o znanju slovenskega jezika. Ministrstvo pojasnjuje še, da izobraževanja ne moremo enačiti z zahtevami za pridobitev poklicne kvalifikacije. Namreč, ustrezno strokovno izobraževanje je zgolj eden izmed pogojev za pridobitev polne poklicne kvalifikacije, zato tudi kakršno koli prilagoditveno obdobje za tiste posameznike, ki so se na študij vpisali pred sprejetjem omenjene spremembe zakona, ni določeno.

Zagovornik je z dopisom št. 0700-38/2018/6 z dne 29. 1. 2019 predlagatelju posredoval pojasnila ministrstva v seznanitev in morebitno izjasnitev. Predlagatelj se je v postavljenem roku odzval na dopis, pri čemer je v svojem odzivu z dne 1. 2. 2019 vztrajal pri svojih dosedanjih navedbah. Zahteva, da se njemu in njegovi ženi omogoči opravljanje izpita s tolmačem, tako kot se je to omogočilo 18 študentom. Meni, da gre za popolnoma primerljivi situaciji, zato bi bilo drugačno obravnavanje (torej zavrnitev možnosti opravljanja strokovnega izpita s tolmačem) tudi diskriminatorno. Prilaga več dopisov, ki naj bi dokazovali diskriminacijo,

in sicer »*avdio posnetek govora prof. iz univerze AMEU, pismo italijanskega ministrstva, ki je zavrnilo možnost vrnitve v Italijo, da bi pridobili enakovredno slovenske diplome brez strokovnega izpita v Sloveniji, pismi dveh italijanskih univerz, ki zanikata podelitev enakovrednosti ter pismo med uradnikom slovenskega ministrstva in italijanskim predstavnikom 18 študentov, ki priča o odsotnosti sklicevanja na izpit iz slovenskega jezika*«.

*

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana zlasti s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno

s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

*

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblasti.

Zagovornik je v konkretnem postopku na podlagi 38. člena ZVarD presojal oziroma ocenjeval, ali je določba trenutno veljavnega 63. člena ZZDej (ki je bila v pravni red RS vpeljana s sprejemom ZdZPZD konec leta 2016), na podlagi katere morajo zdravstveni delavci ob prijavi na strokovni izpit izkazati znanje slovenskega jezika, diskriminatorna, konkretneje, ali gre pri določbi veljavnega 63. člena ZZDej za posredno diskriminacijo, ki je podana, kadar na videz nevtralna določba postavlja osebo, skupino oseb z določeno osebno okoliščino v manj ugoden položaj kot druge osebe, razen če določba temelji na legitimnem cilju oziroma so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člen ZVarD).

Visokošolski študijski program 1. stopnje »Fizioterapija«, ki ga izvaja Alma Mater Europaea – ECM ter na katerega se je vpisal predlagatelj, je s strani Sveta Nacionalne agencije Republike Slovenije akreditiran študijski program prve stopnje, ki traja 3 leta in je ovrednoten s 180 ECTS. Po ISCED klasifikaciji je program uvrščen v zdravstvo (72), študijski program nima smeri niti modulov: po KLASIUS-P se uvršča v področje 7261, po Frascati pa v medicinske vede. Strokovni naslov, ki ga pridobi posameznik po uspešno zaključenem študiju diplomanta oz. diplomantke, je diplomirani fizioterapevt (VS)/diplomirana fizioterapevtka (VS).[1]

Kot izhaja iz pojasnil ministrstva, poklic fizioterapevt in s tem polno poklicno kvalifikacijo fizioterapevt ureja ZZDej, ki v prvem odstavku 62. člena določa, da zdravstveno dejavnost lahko opravljajo zdravstveni delavci, ki imajo ustrezno strokovno izobrazbo, so strokovno usposobljeni za samostojno opravljanje dela v svojem poklicu in izpolnjujejo druge pogoje (kvalifikacija), določene s tem zakonom in z drugimi predpisi. Skladno s prvim odstavkom 64. člena ZZDej smejo zdravstveni delavci samostojno opravljati delo v zdravstveni dejavnosti po končani pripravniški dobi (v trajanju 6 mesecev) in opravljenem strokovnem izpitu. Vsebino pripravništva, program in postopek opravljanja strokovnega izpita ureja Pravilnik o pripravništvu in strokovnih izpitih zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev na področju zdravstvene dejavnosti (v nadaljevanju: Pravilnik),[2] skladno s katerim program strokovnega izpita obsega:

- strokovne vsebine poklicnega področja,

[1] Odločba Sveta Nacionalne agencije Republike Slovenije št. 0141/22-2014-2 z dne 18. 6. 2015 (v povezavi z 6033-140/2014, 6033-142/2014, 0141-18/2014)
[2] Uradni list RS, št. 47/18.

- izbrane vsebine nujne medicinske pomoči,
- osnove kakovosti in varnosti v zdravstvu ter
- področno zakonodajo[3].

Iz priloge 1[4] k Pravilniku izhaja, da strokovne vsebine poklicnega področja »fizioterapevtska dejavnost« obsegajo: sposobnost ustnega in pisnega komuniciranja ter strokovnega izražanja in razumevanje medicinskih ter fizioterapevtskih izrazov, ocenjevanje, vrednotenje in dokumentiranje stanja uporabnika ter rezultatov oziroma izida fizioterapije, določanje ciljev, načina izvedbe fizioterapevtske obravnave oziroma preventive, preventivna dejavnost za preprečevanje nastanka poklicnih bolezni in telesnih posledic povezanih z delom na delovnem mestu, poškodbami in drugimi okvarami, ocenjevanje, vrednotenje in dokumentiranje lastnega dela, svetovanje, zdravstvena vzgoja in programi promocija zdravja za zdrav način življenja, razumevanj in spremljanje/upoštevanje raziskovalne metodologije ter na dokazih podprte fizioterapije, poznavanje priporočil in kliničnih smernic na področju fizioterapevtske dejavnosti.

V Prilogi 1 so konkretizirane tudi vsebine nujne medicinske pomoči, osnove kakovosti in varnosti v zdravstvu ter področne zakonodaje, ki pa se nanaša na zakonodajo ureditev v Republiki Sloveniji[5]. Zagovornik ugotavlja, da je ministrstvo na svoji spletni strani objavilo tudi obširni priročnik za pripravo na strokovni izpit za zdravstvene delavce in zdravstvene sodelavce z višjo, visoko in univerzitetno izobrazbo, katerega vsebina se osredotoča v celoti na področno zakonodajo v Republiki Sloveniji[6].

ZZDej v 63. členu določa, da zdravstveni delavec oziroma zdravstveni sodelavec, ki opravlja svoje delo v neposrednem stiku z bolnikom, uporablja slovenski jezik. Znanje slovenskega jezika se dokazuje z dokazilom o zaključeni srednji šoli v slovenskem jeziku v Republiki Sloveniji ali s potrdilom pooblaščene izobraževalne ustanove o uspešno opravljenem preizkusu znanja slovenskega jezika. Skladno s sedmini odstavkom 63. člena se dokazilo predloži:

- ob prijavi na strokovni izpit;
- diplomirana medicinska sestra oziroma diplomirana babica, ki ima pridobljeno poklicno kvalifikacijo v skladu s petim odstavkom 64. člena ZZDej, ob zaposlitvi;
- zdravstveni delavec oziroma zdravstveni sodelavec, ki je poklicno kvalifikacijo pridobil v drugi državi članici Evropske unije, državi Evropskega gospodarskega prostora ali

[3] 16. člen Pravilnika.
[4] Programi pripravništva in strokovnega izpita za poklice v zdravstveni dejavnosti.
[5] Konkretne vsebine področne zakonodaje so: ustavne pravice in temeljne svoboščine v zvezi z zdravstvenim varstvom in zdravstvenim zavarovanjem; temeljne določbe ustave o državni ureditvi kot podlagi organiziranosti zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja in zdravstvene dejavnosti; pravni viri s področja zdravstva; organizacija zdravstvenega varstva in zdravstvene dejavnosti; zdravstveno zavarovanje; organizacijske oblike zdravstvene dejavnosti, vrste zdravstvenih zavodov in notranja organiziranost; pravice in dolžnosti zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev ter njihovo združevanje v zbornice in strokovna združenja; nadzor nad delom zdravstvenih zavodov in zdravstvenih delavcev ter ostale oblike nadzora v zdravstvu; pravice in dolžnosti pacientov ter postopek uveljavljanja njihovih pravic; druga področja zdravstvene dejavnosti (lekarniška dejavnost, področje duševnega zdravja, zdravil, preskrbe s krvjo in krvnimi pripravki ter s človeškimi tkivi in celicami, namenjenimi za zdravljenje, zdravilske dejavnosti, nalezljivih bolezni, presaditev delov človeškega telesa zaradi zdravljenja); varnost in zdravje pri delu; zbirke podatkov v zdravstvu; odškodninska odgovornost v zdravstvu; kazniva dejanja zoper človekovo zdravje (str. 2, 3, Priloga1).
[6] http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/kadri_v_zdravstvu/Podrocna_zakonodaja.pdf

Švicarski konfederaciji, v postopku vpisa v register iz šestega odstavka 64. člena ZZDej pri ministrstvu, pristojnem za zdravje, ali pri zbornici oziroma strokovnem združenju, ki ima javno pooblastilo iz 87.c člena ZZDej.

Kot izhaja iz pojasnil ministrstva ter zakonodajnega gradiva,[7] je bil razlog za spremembo ZZDej (oziroma sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov s področja zdravstvene dejavnosti – ZdZPZD[8]) konec leta 2016, s katero se je, med drugim, uvedel tudi pogoj izkazovanja znanja slovenskega jezika ob pristopu na strokovni izpit, uskladitev slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije (konkretneje prenos Direktive 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg). Direktive 2013/55/EU je pristojnim organom omogočila, da preverijo jezikovno znanje strokovnjakov pri poklicih, ki vplivajo na varnost pacientov, oziroma tudi pri drugih poklicih, kadar obstajajo resni in trdni pomisleki glede ustreznega jezikovnega znanja strokovnjaka, pri čemer mora biti preverjanje jezikovnega znanja sorazmerno z dejavnostjo, ki se bo opravljala[9].

Zagovornik je z vidika svojih pristojnosti na podlagi 38. člena ZVarD ocenjeval, ali je zakonska ureditev, torej določba trenutno veljavnega 63. člena ZZDej (ki je bila v pravni red RS vpeljana s sprejemom ZdZPZD konec leta 2016), na podlagi katere morajo zdravstveni delavci ob prijavi na strokovni izpit izkazati znanje slovenskega jezika, diskriminatorna. Zagovornik se je osredotočil na vprašanje, ali omenjena določba izpolnjuje kriterije posredne diskriminacije.

Primarno Zagovornik ugotavlja, da je nedvomno moč ugotoviti, da predmetna določba ZZDej nobene od skupin oseb z določeno osebno okoliščino, kot jih določa ZVarD, neposredno ne postavlja v slabši položaj. Navidezno gre namreč za nevtralno določbo, ki velja za vse zdravstvene delavce (brez že pridobljene polne poklicne kvalifikacije), ki pristopajo k strokovnemu izpitu, enako.

V nadaljevanju je tako Zagovornik ugotavljal, ali morda omenjena nevtralna določba osebo, skupino oseb z določeno osebno okoliščino postavlja v slabši položaj. Zagotovo je moč pritrditi, da so posamezniki brez (ustreznega) znanja slovenskega jezika pri izkazovanju le-tega v slabšem položaju kot posamezniki, ki znanje imajo. Na splošni ravni je moč ugotoviti, da so tuji državljani, torej posamezniki, katerih materni jezik ni slovenščina (osebna okoliščina jezika) oziroma niso slovenski državljani (osebna okoliščina državljanstva, narodnosti), pri izkazovanju znanja slovenskega jezika v slabšem, manj ugodnem položaju kot državljani Republike Slovenije, torej posamezniki, katerih materni jezik je slovenščina. Skladno z navedenim je tako moč zaključiti, da na videz nevtralna določba 63. člena ZZDej, ki za zdravstvene delavce, ki pristopajo k strokovnem izpitu določa, da morajo predložiti dokazilo o

[7] http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/a6a65b36eae5a796c125805f00287f0b/$FILE/VG-28_10_POP.pdf
[8] Uradni list RS, št. 88/16.
[9] 53. člen Direktive 2013/55/EU.

znanju slovenskega jezika, postavlja v slabši, manj ugoden položaj posameznike z določeno osebno okoliščino – jezik, narodnost oziroma državljanstvo.

Ker je Zagovornik ugotovil neenak oziroma manj ugoden položaj oseb z določeno osebno okoliščino, je v nadaljevanju presojal, ali gre v zadevnem primeru za določbo, ki temelji na objektivnem cilju ter ali so sredstva za dosego tega cilja ustrezna (torej, ali je z ukrepom sploh mogoče doseči zadani cilj) in nujno potrebna (ali se cilja ne da doseči z drugim ukrepom).

Ministrstvo je v svojih pojasnilih poudarilo, da je cilj, ki ga je zasledovala postavitev pogoja izkazovanja znanja slovenskega jezika ob pristopu na strokovni izpit, varstvo pacientov in kakovosti zdravstvene obravnave. Ustrezno znanje slovenskega jezika, kot pojasnjujejo na ministrstvu, je ključnega pomena za učinkovito komunikacijo in medsebojno razumevanje med zdravstvenim delavcem oziroma zdravstvenim sodelavcev in pacientom in nadalje bistvenega pomena za zagotavljanje celovitega izvajanja pojasnilne dolžnosti. Zaradi zagotovitve kakovostne in varne obravnave pacientov je potrebno, da zdravstveni delavci obvladajo takšno stopnjo znanja slovenska jezika, ki jim bo omogočila ne le nemoteno komunikacijo s pacienti in ostalimi udeleženci v postopku zdravljenja temveč tudi pisanje zahtevanih izvidov, poročil in druge zdravstvene dokumentacije.

Zagovornik ocenjuje, da je varstvo pacientov zagotovo objektivni in legitimni cilj, ki se zasleduje v slovenskem zdravstvenem sistemu. Zagovornik dalje tudi ugotavlja, da je izbrano sredstvo, tj. izkaz znanja slovenskega jezika s predložitvijo dokazila o zaključeni srednji šoli v slovenskem jeziku v Republiki Sloveniji ali s potrdilom pooblaščene izobraževalne ustanove o uspešno opravljanem preizkusu znanja slovenskega jezika oziroma predložitev potrdila, s katerim se izkaže ustrezno znanje jezika, zagotovo sredstvo, s katerim je moč doseči zakoniti cilj varstva pacientov, ter da gre hkrati tudi za sredstvo, ki je nujno potrebno za dosego cilja. Kot namreč izhaja iz pojasnil ministrstva, predhodna ureditev, po kateri je bila postavitev zahtevane stopnje znanja ter samo preverjanje slovenskega jezika v rokah posameznega delodajalca (kot je določal ZOZPEU), ni bila ustrezna, saj so delodajalci za istovrstne poklice oziroma istovrstno opravljanje zdravstvene dejavnosti določali oziroma zahtevali različne stopnje znanja slovenskega jezika, nekateri veliko prenizke za delo, ki so ga zdravstveni delavci opravljali. Zato je po mnenju Zagovornika poenotenje izkazovanja znanja jezika s predložitvijo dokazila, ki velja za vse zdravstvene delavce enako, zlasti upoštevaje splošno prakso, po kateri na raznovrstnih področjih družbenega življenja pridobljena znanja in kompetence posameznik dokazuje z ustreznimi listinami (potrdili, certifikati), tudi nujno potrebno sredstvo, s katerim je moč doseči cilj varstva pacientov.

Zagovornik na podlagi vsega navedenega sklepno ocenjuje, da določba 63. člena ZZDej, s katero se kot pogoj za pristop k strokovnemu izpitu postavlja predložitev ustreznega potrdila o zanju jezika, ne izpolnjuje kriterijev posredne diskriminacije po drugem odstavku 6. člena ZVarD. Ker Zagovornik v konkretni zadevi ni zaznal diskriminatornosti predpisa (63. člena ZZDej), se postopek zaključi oziroma se nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD (začetek postopka pred ustavnim sodišče) ne izvedejo. O opravljeni oceni oziroma ugotovitvah Zagovornika ter zaključku postopka se obvesti pobudnika ter Ministrstvo za zdravje.

Pripravila:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI