REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-20/2021/11
Datum: 17. 5. 2021

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE; v nadaljevanju: ZUP) na predlog konkretne posameznice, v zadevi ugotavljanja diskriminacije zoper konkreten zavod za gluhe in naglušne domnevnega kršitelja, 1000 Ljubljana, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložila konkretna posameznica, **se zavrne**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 8. 3. 2021 prejel predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je vložila konkretna posameznica (v nadaljevanju: predlagateljica). Dne 12. 3. 2021 je predlagateljica po Zagovornikovem zaprosilu predlog še ustrezno dopolnila.

V predlogu je predlagateljica zatrjevala, da naj bi učitelji v učilnicah osnovne šole konkretnega zavoda za gluhe in naglušne (v nadaljevanju: zavod) zaradi Odloka o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2[1] (v nadaljevanju: Odlok) nosili zaščitne maske, s čimer pa naj bi imeli otroci tam težave. Veliko jih namreč uporablja znakovni jezik, pri katerem je neobhodno branje z ustnic učiteljev oz. tolmačev (kadar učitelj ne uporablja znakovnega jezika). Njena hčerka ji je zaupala, da ne razume, kaj ji govorijo učitelji. Zaradi te težave naj (po presoji predlagateljice) ne bi mogla slediti pouku, sama predlagateljica pa naj bi poleg mame doma »postala še učiteljica«.

V dopolnitvi predloga je predlagateljica sicer pojasnila, da naj bi bil problematičen predvsem sam Odlok oz. »tisti, ki odločajo o ukrepih« v času epidemije/pandemije COVID-19, ne pa učitelji zavoda, s katerim da sploh nima težav. Zato v predlogu tudi ni navedla samega domnevnega kršitelja diskriminacije. Je pa Zagovorniku omenila učiteljico v osnovni šoli zavoda, razredničarko njene hčerke (v nadaljevanju: razredničarka), ki da bi lahko povedala več o navedeni težavi (Zagovorniku je zato posredovala njen elektronski naslov). Prav njo je predlagateljica tudi prosila za pomoč pri reševanju navedene težave njene hčerke. V dopolnitvi predloga je predlagateljica še navedla, da naj ne bi bila seznanjena z izjemo v Odloku, na katero jo je opozoril Zagovornik v svojem zaprosilu za dopolnitev predloga.

[1] Uradni list RS, št. 188/20, 193/20, 198/20, 2/21, 5/21, 9/21, 12/21, 15/21, 20/21, 25/21, 27/21 in 30/21; Odlok je v svoji prvotni različici začel veljati dne 16. 12. 2020 in se z določenimi spremembami ohranja ves čas še vedno trajajoče epidemije COVID-19.

V drugem odstavku 3. člena Odloka je namreč izrecno navedeno, da se pri neposredni komunikaciji z gluhimi, gluhonemimi in naglušnimi osebami, ob upoštevanju zaščite vseh udeleženih, uporaba zaščitnih mask lahko začasno opusti, če je mogoče zagotoviti medosebno razdaljo najmanj dva metra, uporabo vizirja ali če komunikacija s temi osebami poteka za stekleno pregrado.

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v konkretni zadevi na podlagi z njo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave same zadeve (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot 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 odločilen razlog za slabšo obravnavo. Osebne okoliščine so prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, 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.

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. Med njimi so tudi področja, ki so povezana z vzgojo in izobraževanjem ter s socialno zaščito in zdravstvenim varstvom.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). 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. 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. Poleg teh dveh oblik ZVarD opredeljuje tudi druge oblike diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, še zlasti kadar je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne

okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

V postopku ugotavljanja diskriminacije velja po 40. členu ZVarD obrnjeno dokazno breme. To pomeni, da mora kršitelj, kadar diskriminirana oseba (s svojimi izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Tako se breme dokazovanja prevali na domnevnega kršitelja – vendar le takrat, ko domnevno diskriminirana oseba izkaže, da so njene trditve oz. izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije. Le tako namreč izpolnjuje t. i. trditveno breme.

*

V zadevi konkretnega primera bi Zagovornik ugotavljal, ali je pri pouku v osnovni šoli zavoda dejansko prihajalo do posredne diskriminacije gluhih in naglušnih otrok (torej učencev in učenk s takšno invalidnostjo), v kolikor bi se potrdile navedbe predlagateljice, da učitelji in učiteljice med poukom nosijo zaščitne maske na obrazih. V primerjavi z dobro slišečimi učenkami in učenci bi se gluhi ali naglušni v situaciji, kakor jo je opisala predlagateljica v svojem predlogu, lahko nahajali v manj ugodnem položaju, saj bi dejansko težje oz. težko spremljali pouk, s čimer pa bi bilo ogroženo njihovo enakopravno uživanje pravice do izobraževanja. Zato bi šola morala poskrbeti za primerne prilagoditve – skladno z Zakonom o izenačevanju možnosti invalidov[2] (v nadaljevanju: ZIMI). Ta v svojem 3. členu (v tretjem odstavku) določa, da primerna prilagoditev pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin. Zagovornik razume, da navedena izjema v 3. členu Odloka predstavlja v posebni situaciji uvedenih ukrepov zaradi epidemije/pandemije COVID-19 prav takšno primerno prilagoditev – tudi za izvajanje pouka v osnovni šoli zavoda.

Zagovornik je za namen ugotovitve dejanskega stanja, na podlagi katerega bi izkazana dejstva lahko upravičevala domnevno o obstoju diskriminacije v primeru predlagateljičine hčerke ter drugih gluhih ali naglušnih učencev in učenk osnovne šole zavoda, najprej skladno s 37. členom ZVarD (pridobivanje podatkov v postopku) nekaj vprašanj zastavil razredničarki – z (elektronskim) dopisom z dne 18. 3. 2021. Potem pa se je z dopisom dne 30. 3. 2021 neposredno obrnil še na ravnatelja osnovne šole zavoda (v nadaljevanju: ravnatelj). Oba je Zagovornik povprašal, ali potrjujeta navedbe predlagateljice; ali učitelji in učiteljice pri pouku upoštevajo navedeno izjemo Odloka in če da, kako; ali obstajajo navodila vodstva šole za primerno ravnanje v komunikaciji z učenci in učenkami šole. Ravnatelja pa je Zagovornik še posebej povprašal o tem, ali so v šoli zaznali posebne težave učencev in učenk pri komunikaciji; ali so tudi kateri drugi starši izrazili težave svojih otrok (kot predlagateljica); ali vodstvo šole sodeluje s strokovnimi službami odločevalcev pri uvajanju ukrepov zaradi epidemije/pandemije COVID-19 – da se izvajajo primerne prilagoditve za gluhe in naglušne otroke.

*

Dne 26. 3. 2021 je Zagovornik prejel odgovor razredničarke na svoje zaprosilo za posredovanje podatkov. V njem je razredničarka navedla, da se je predlagateljica nanjo obrnila, ko je bila enako kot drugi starši učencev in učenk s strani vodstva šole obveščena o ukrepih zaradi epidemije/pandemije COVID-19, skladno s katerimi morajo učenci v šoli nositi zaščitne maske (kar velja tudi za gluhe in naglušne otroke, kadar se nahajajo na hodniku šole oz. niso v razredu). Vendar pa v tem dopisu (elektronski dopis ravnatelja staršem z dne 5. 3. 2021) ni bila navedena izjema Odloka. Prav zaradi tega se je razredničarka obrnila na ravnatelja in ga na to opozorila. Po tem, ko je ravnatelju posredovala še dopis Zagovornika z

[2] Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17

vprašanji glede upoštevanja izjeme Odloka v šoli, je ravnatelj v naslednjem obvestilu za starše in učitelje z dne 19. 3. 2021 izrecno navedel izjemo Odloka. K odgovoru Zagovorniku je razredničarka priložila tudi dokazila: omenjeno elektronsko korespondenco z ravnateljem, obe njegovi obvestili za starše ter prošnjo predlagateljice za njeno pomoč (z dne 6. 3. 2021) in njen odgovor na to prošnjo (z dne 7. 3. 2021). Iz slednjega je razvidno, da je razredničarka predlagateljico dejansko obvestila o obstoju izjeme v Odloku. Zagovornik pa dopušča možnost, da je predlagateljica to obvestilo spregledala oz. da mu ni posvetila bistvene pozornosti.

Razredničarka je v svojem dopisu navedla, da sama v razredu ne nosi maske, da pa jo nosijo nekateri učitelji takrat, ko je v razredu tolmač, ki pa (skladno z Odlokom) ne nosi maske. Problem naj bi nastopil takrat, ko si kateri od učiteljev nadene masko, kadar se otroku bolj približa – da npr. pokaže na zvezek ali učbenik. Prav zaradi slednjega se je hčerka predlagateljice pritožila razredničarki. Razredničarka je omenila, da po njenih izkušnjah vizir in maska s folijo (slednjo uporabljajo v zdravstveni enoti zavoda) ne zagotavljata neovirane komunikacije. »Vizir je zelo moteč zaradi odboja svetlobe in ne omogoča jasnega pogleda,« je še navedla.

*

Dne 14. 4. 2021 je Zagovornik prejel odgovor ravnatelja na svoje zaprosilo za posredovanje podatkov. V njem je ravnatelj Zagovorniku najprej predstavil vse štiri osnovnošolske programe zavoda, v katerih so pravila nošenja zaščitnih mask od programa do programa različna. Gre za tri prilagojene programe enakovrednega izobrazbenega standarda in en program nižjega izobrazbenega standarda. Prve tri ločeno obiskujejo gluhi in naglušni otroci, otroci z avtistično motnjo ter otroci z jezikovnimi motnjami. V četrtem programu (z nižjim izobrazbenim standardom) pa so gluhi in naglušni otroci kombinirani z otroki z drugimi ovirami, motnjami in primanjkljaji.

Ravnatelj je izrecno navedel, da učitelji (in učiteljice) v komunikaciji z gluhimi in naglušnimi osebami ne nosijo zaščitnih mask, ampak jim zavod glede na okrožnico Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) od meseca maja 2020 naprej zagotavlja vizirje, enako tudi za tolmače. Tako učitelji in učiteljice pri pouku dosledno upoštevajo izjemo iz 3. člena Odloka, je navedel ravnatelj in opozoril, da je za uspešno branje z ustnic in opažanje ustrezne kretnje potrebna bližina vsaj enega metra. Ob tem je dodal: »Ves čas komuniciranja se nosi vizir, ki zagotavlja vidni stik z učiteljevimi usti.« Pojasnil je še, da so pri izvajanju pokuka sicer zaznali težave zaradi odbleska, ki ga lahko povzroči vizir pod določenim kotom, da pa ne od učencev ne od staršev do vodstva šole niso prišle informacije o nezadovoljstvu zaradi nerazumevanja ali težav v komunikaciji.

Nadalje je ravnatelj navedel, da je zavod skupaj s še dvema drugima zavodoma, ki so bili v Sloveniji ustanovljeni za delo z gluhimi in naglušnimi otroki, učenci in dijaki, sodeloval pri pripravi prilagojenih navodil Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) in MIZŠ, »saj zaščitne maske motijo normalno komunikacijo gluhih in naglušnih oseb. Prav takrat se je pojavila rešitev z vizirji oziroma prozornimi pregradami.« Nazadnje je ravnatelj še omenil, da so tudi učitelji iz mobilne službe zavoda, ki izvajajo dodatno strokovno pomoč gluhim in naglušnim otrokom na rednih šola in v drugih vrtcih, prejeli navodila za nošenje vizirjev.

*

V konkretnem primeru je Zagovornik zaznal najverjetnejši nesporazum v komunikaciji med vodstvom osnovne šole zavoda in starši, saj predlagateljičina predstavitev težave kaže, da (najprej) ni bila ustrezno obveščena o upoštevanju izjeme Odloka pri komunikaciji z gluhimi in naglušnimi osebami pri pouku v šoli.

Na podlagi pojasnil razredničarke in predvsem ravnatelja osnovne šole zavoda pa je Zagovornik ugotovil, da je vodstvo šole oz. zavoda poskrbelo, da se pri pouku upošteva izjema Odloka, s katero se dejansko izvaja primerna prilagoditev pri komunikaciji z gluhimi in naglušnimi učenci in učenkami v času veljavnosti zaščitnih ukrepov proti COVID-19. »Maska«

z vizirjem predstavlja takšno primerno prilagoditev (po ZIMI) – z njo pa se preprečuje posredna diskriminacija gluhih in naglušnih oseb na področju vzgoje in izobraževanja (po ZVarD). Zagovornik je sicer sprejel pomembne pripombe tako razredničarke kakor tudi ravnatelja, da zaradi odbleska svetlobe na vizirju obstajajo določene težave pri branju z ustnic (nejasnost). Vendar pa pri tem poudarja, da se morajo takšni situaciji prilagoditi tudi sami gluhi in naglušni učenci oz. učenke – tako, da na nastalo težavo neposredno opozorijo učitelja oz. učiteljico (ali tolmača oz. tolmačko), ta pa mora potem poskrbeti za ustrezen telesni položaj, ki dejansko zmanjša ali uspešno onemogoči moteči odblesk svetlobe na vizirju.

*

Zagovornik je dne 22. 4. 2021 z navedenimi pojasnili ravnatelja (in razredničarke) ter na njih temelječimi svojimi ugotovitvami seznanil predlagateljico in jo zaprosil za izjasnitev pred svojo odločitvijo v predmetnem postopku ugotavljanja diskriminacije. Pri tem je Zagovornik v svojem dopisu predlagateljici navedel, da se na podlagi dotedanjih ugotovitev nagiba k svoji končni ugotovitvi, da kot predlagateljica obravnave ni izpolnila trditvenega bremena. To pomeni, da dejansko stanje, kakor ga je ugotovil Zagovornik, ne izkazuje dejstev, ki bi upravičevala domnevo, da zavod oz. vodstvo osnovne šole zavoda (niti odločevalci, ki sprejemajo ukrepe za obvladovanje nalezljive bolezni COVID-19) krši(jo) prepoved diskriminacije.

Dne 29. 4. 2021 je Zagovornik prejel izjasnitev predlagateljice. V njem je predlagateljica izrazila strinjanje z Zagovornikovo ugotovitvijo, da v obravnavanem primeru »ni prišlo do diskriminacije«. Pri tem je navedla, da so pojasnila zavoda res takšna kot jih je (po navedbah ravnatelja) opisal Zagovornik in da ji je to potrdila tudi njena hčerka. Izrazila je obžalovanje, da je prišlo do »težave«, saj je ravnateljevo sporočilo (v novem dopisu za starše) prejela nekaj dni po vložitvi svojega predloga pri Zagovorniku.

Zagovornik je tako na podlagi svojih dotedanjih ugotovitev in njenih potrditev s strani predlagateljice, da dejansko stanje ne izkazuje dejstev, ki bi upravičevala domnevo, da je zavod kršil prepoved diskriminacije, svoj postopek zaključil z zavrnitvijo predloga za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložila predlagateljica, kakor izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

*

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:
Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI