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:13:01, 28.03.2025
Referenčna številka:0070-7/2025/1

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Ministrstvo za javno upravo
Mag. Franc Props, minister

Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana

E: gp.mju@gov.si

Številka: 0070-7/2025/1
Datum: 28. 03. 2025

Zadeva: Priporočila Zagovornika načela enakosti glede osnutka predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (EVA 2024-3130-0043)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je pregledal osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (EVA 2024-3130-0043; ZUP-I). Zagovornik na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje priporočila.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo (MJU), da v ZUP-I:

1. **5. člen dopolni in ustrezneje uredi način uresničevanja in zagotavljanja pravice do rabe svojega jezika in pisave ter do rabe alternativnih in dopolnilnih oblik komunikacije, vključno s tehničnimi pripomočki za to. V ta namen naj se uredi zlasti:**

   - **pravica do rabe slovenskega jezika in jezika gluhoslepih ter na dvojezičnih območjih italijanskega in madžarskega znakovnega jezika na stroške organa;**
   - **pravica rabe svojega jezika ali jezika, ki ga stranka ali udeleženec postopka razume, brez obveznega plačila predujma za založitev stroškov tolmačenja;**
   - **pravica do rabe svoje pisave in dostopnost pisanj, dokumentov ter zvočnih in zvočno slikovnih posnetkov;**
   - **možnost taktilnega zaznavanja ter avdiodeskripcije dokazov in opravil za osebe, ki so slepe ali slabovidne na stroške organa;**

2. **zagotovi, da bo k odločbi, s katero so osebi z invalidnostjo, otroku ali drugi osebi, ki težko bere ali razume jezik, naložene obveznosti ali se z njo omejuje njihove človekove pravice, priložena odločba v preprostem jeziku ali lahkem branju. Na tak način naj se zagotovi tudi druge ključne informacije za učinkovito udeležbo teh oseb v postopku;**

3. **osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi zagotovi odločanje s podporo prek osebe po svoji izbiri ter podporo pri sprejemanju informacij in za lažje posredovanje izjav. Napoti naj se na možnost podpore otroku po zagovorniku otrokovih pravic;**

4. **podaljša roke za uveljavljanje pravic v zvezi z ugovorom informativni odločbi, zahtevo po obrazložitvi odločbe ali sklepa, zlasti za osebe s komunikacijskimi ovirami ali tiste, ki potrebujejo odločanje s podporo;**

5. **strankam in drugim udeležencem z invalidnostmi poleg postopkovnih in starosti primernih prilagoditev zagotovi tudi razumne prilagoditve;**

6. **določi ukrepe za odpravo arhitekturne, informacijske in komunikacijske nedostopnosti prostorov, v katerih delujejo organi odločanja; ti ukrepi naj omogočajo učinkovito udeležbo oseb z invalidnostmi in funkcionalno oviranih oseb, ki v katerikoli vlogi sodelujejo v upravnih postopkih.**

Prosimo, za pisni odzivov na ta priporočila ob postopku medresorskega usklajevanja.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

V vednost:
- Urad predsednice Republike Slovenije (gp.uprs@predsednica-slo.si)
- Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si)
- Državni zbor Republike Slovenije (gp@dz-rs.si)
- Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (info@varuh-rs.si)
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (gp.gs@gov.si)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
- Ministrstvo za finance, gp.mf@gov.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si
- Združenje občin Slovenije (info@zdruzenjeobcin.si)
- Združenje mestnih občin Slovenije (zmos@koper.si)
- Skupnost občin Slovenije (info@skupnostobcin.si)
- ALTRA – odbor za novosti v duševnem zdravju, info@altra.si
- Društvo za kulturo inkluzije, drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- Društvo Poglej!, poglej@drustvo-poglej.si
- Društvo SVIZCI, drustvo.svizci@gmail.com
- Inštitut RS za socialno varstvo, irssv@siol.net
- Ozara Slovenije, Nacionalno združenje za kakovost življenja,info@ozara.org)
- PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, pic@pic.si
- Slišanje glasov, slisanjeglasov@gmail.com
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, zveza@soncek.org

- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci, info@spomincica.si
- ŠENT - Slovensko združenje za duševno zdravje, info@sent.si
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, yhd-drustvo@yhd-drustvo.si
- Zavod Risa, info@risa.si
- Združenje gluhoslepih Slovenije DLAN, info@gluhoslepi.si,zdruzenje.dlan@gmail.com
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, info@zveza-slepih.si
- Zveza organizacij pacientov Slovenije, Sekcija za duševno zdravje, info@zveza-pacientov.si

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-7/2025/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILOM ŠT. 0070-7/2025/1

1.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da ZUP-I v 5. členu dopolni in ustrezneje uredi način uresničevanja in zagotavljanja pravice do rabe svojega jezika in pisave ter do rabe alternativnih in dopolnilnih oblik komunikacije, vključno s tehničnimi pripomočki za to. V ta namen naj se uredi zlasti:

- pravica do rabe slovenskega znakovnega jezika in jezika gluhoslepih ter na dvojezičnih območjih italijanskega in madžarskega znakovnega jezika na stroške organa;
- pravica rabe svojega jezika ali jezika, ki ga stranka ali udeleženec postopka razume, brez obveznega plačila predujma za založitev stroškov tolmačenja;
- pravica do rabe svoje pisave in dostopnost pisanj, dokumentov ter zvočnih in zvočno slikovnih posnetkov;
- možnost taktilnega zaznavanja ter avdiodeskripcije dokazov in opravil za osebe, ki so slepe ali slabovidne, na stroške organa.

Po predlogu ZUP-I bi se v 5. členu, ki spreminja 62. člen ZUP, pomembno izboljšal položaj strank, ki ne znajo uradnih jezikov, saj bi se lahko obravnavale vloge, ki niso vložene v uradnem jeziku. Uradna oseba, ki razume in govori tuj jezik, bi s stranko ali drugim udeležencem lahko komunicirala v tem jeziku, ne da bi postavila tolmača. Po ZUP-I bi moral tisti, ki je zahteval tolmača, založiti predujem stroškov, sicer se tolmač ne postavi. Drugače se ureja le rabo italijanskega in madžarskega jezika (ki sta ponekod uradna jezika). Takšna rešitev glede bremen tolmačenja ni obrazložena.

Predlagana ureditev bremen tolmačenja ne izhaja iz narave stvari, saj se številni upravni postopki ne uvajajo na zahtevo stranke. Uvajajo se po uradni dolžnosti, med njimi pa so tudi taki, v katerih se strankam nalagajo znatnejše obveznosti, ali odloča o omejitvah njihovih človekovih pravic. V nekaterih se odloča o pravicah iz prava Evropske unije (EU), tudi pravicah po Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina), ali se jih varuje (npr. ugotavljanje diskriminacije po ZVarD, inšpekcijski postopki za varstvo pravice do dela). Udeleženci teh postopkov se v njih lahko znajdejo naključno. Ustrezneje je treba urediti tudi ravnanje uradne osebe, ko je tolmačenje ali prevajanje v postopkih nujno potrebno, prav tako, če ga stranka zahteva.

Človekove pravice pripadajo vsakomur. So neodtujljive, nedeljive in medsebojno neločljivo povezane. Dostopnost je nujni pogoj za polno in enako uživanje pravic vseh ljudi, tudi ljudi z invalidnostmi. Zahteve po dostopnosti so del prepovedi diskriminacije. Ustavno sodišče RS je že večkrat ugotovilo (posredno) diskriminacijo, tj. kršitev po prvem odstavku 14. člena Ustave RS, na primer zaradi nedostopnosti komunikacije pri sojenju ter zaradi arhitekturne nedostopnosti prostorov, kjer se uresničujejo človekove pravice.[1] Do diskriminacije pride, če dostopnost ni zagotovljena kljub preteku rokov za uveljavitev standardov dostopnosti, če se neutemeljeno zavrne zahteve po razumni prilagoditvi ali če niso zagotovljene postopkovne prilagoditve.

[1] V zadevi U-I-146/07 zaradi nedostopnosti pisanj (nezmožnosti uporabe brajice) za slepe v sodnih postopkih. V zadevi U-I-156/11 je za diskriminacijo spoznalo nezadovoljiv standard minimalne (grajene) dostopnosti volišč.

Možnost tolmačenja in s tem rabe svojega jezika je v vseh postopkih, tudi upravnih, povezana s pravico do enakega varstva pravic v postopkih iz 22. člena Ustave RS.[2] Tolmačenje in raba svojega jezika in pisave so pogosto nujni za učinkovito in enakopravno udeležbo osebe v postopkih pred upravnimi organi, ki odločajo o njenih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Pravica do rabe lastnega jezika in pisave v postopkih je samostojna človekova pravica iz 62. in 62.a člena Ustave RS. Smiselno lahko kršenje te pravice pomeni tudi diskriminacijo zaradi osebne okoliščine jezika in/ali invalidnosti.

Tolmačenje je lahko ključni element zagotovitve pravice do poštenega postopka in s tem učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave RS). Kršitve pravice do rabe svojega jezika strankam v postopkih pomenijo celo absolutno bistvene kršitve pravil postopka. Po členu 41 Listine je pravica do rabe svojega jezika sestavni del pravice do dobrega upravljanja. Pravica do rabe svojega jezika v postopkih je torej tudi zbir pravic. Da nekdo ima svoj jezik oziroma ne zna uradnega jezika je dejstvo, ki ga mora ureditev upoštevati. Tega vprašanja ne urejajo norme o uporabi uradnega jezika v postopkih. Zakonodajalec je dolžan urediti način uresničevanja pravice do rabe svojega jezika in pisave, zgolj izjemoma pa jo lahko skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS tudi vsebinsko omeji. Pri tem nima širokega polja proste presoje, komu bo pravice priznal in pod kakšnimi pogoji. Dolžan je podrobneje urediti način rabe svojega jezika in pisave (drugi odstavek 15. člena Ustave RS), brez diskriminacije zaradi jezika, invalidnosti ali gmotnega položaja.

Ustava RS ne zagotavlja pravice do brezplačne pomoči tolmača v vseh situacijah, vendar jo zagotavlja v številnih primerih, tudi ko tega sama ne ureja. Prek 5. in 13. člena Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) jo varuje za ljudi z invalidnostmi v okviru zahteve po razumni prilagoditvi ter postopkovnih prilagoditvah. Kršitvi teh dveh obveznosti pomenita diskriminacijo zaradi invalidnosti po MKPI. 13. člen MKPI se nanaša tako na sodno varstvo kot tudi na dostop do pravosodja in pravnega varstva (v ang. izvirniku »access to justice«). To se smiselno nanaša na vse mehanizme varstva pravic, ne le sodne. Podobni standardi bi morali zato veljati tudi za upravne postopke. MKPI varuje vse ljudi z invalidnostmi pred diskriminacijo zaradi katerekoli druge osebne okoliščine, vključno z večkratno in presečno (intersekcijsko) diskriminacijo.

Postopkovne prilagoditve pomenijo vse potrebne in ustrezne spremembe in prilagoditve v okviru dostopa do pravnega varstva, ki so potrebne v določenem primeru, da se ljudem z invalidnostmi zagotovi sodelovanje na izenačeni osnovi kot drugim ljudem. Odbor Združenih narodov za pravice ljudi z invalidnostmi (Odbor MKPI) je v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji[3] pojasnil tudi obveznosti po 13. členu MKPI, enako kot jih je pred tem že Visoki komisar za človekove pravice[4]. Te obveznosti obsegajo tudi zagotovitev postopkovnih in starosti primernih prilagoditev v individualnem primeru. Te prilagoditve se razlikujejo od razumnih prilagoditev v tem, da dolžnosti zagotoviti postopkovne prilagoditve niso omejene z morebitno nesorazmernostjo[5].

[2] Ta se glasi: »Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«.

[3] Splošni komentarji Odbora MKPI so dostopni na https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/general-comments.

[4] Glej dokument A/HRC/34/26, dostopno na https://digitallibrary.un.org/record/859577?v=pdf.

[5] Kot to prepričljivo pojasnjuje Visoki komisar za človekove pravice je bil med pogajanji o MKPI izraz »razumna« v okviru 13. člena namerno opuščen. 13. člen zato zahteva »procesne prilagoditve«, ki niso omejene s pojmom »nesorazmernega oz. neupravičenega bremena«. To razlikovanje je temeljno, saj je pravica do dostopa do pravnega (sodnega) varstva porok za učinkovito uživanje in uveljavljanje vseh pravic. Neuspeh pri zagotavljanju postopkovne prilagoditve torej predstavlja obliko diskriminacije zaradi invalidnosti v povezavi s pravico do dostopa do pravnega (sodnega) varstva. Prav tam.

Primer postopkovne prilagoditve je prepoznavanje in priznavanje različnih metod komunikacije za ljudi z invalidnostmi pred sodišči ali organi oblasti (npr. raba znakovnega jezika, jezika gluhoslepih, raba posrednikov in tistih, ki lahko omogočijo npr. alternativno komunikacijo ipd.). Razlago za te prilagoditve dajejo mednarodna načela in smernice posebnega poročevalca za ljudi z invalidnostmi, Odbora MKPI in Odposlanca generalnega sekretarja Združenih narodov za invalidnost in dostopnost.[6] Starosti primerne prilagoditve lahko vključujejo razširjanje informacij o razpoložljivih mehanizmih za vložitev pritožb in dostop do pravnega varstva z uporabo starosti primernega in preprostega jezika, zato da se zavaruje tudi položaj otrok (glej tudi priporočilo 2). Odbor MKPI posebej opozarja, da so lahko otroci nasploh, zlasti pa deklice in otroci iz staroselskih skupin, pogosto žrtve presečne (intersekcijske) diskriminacije. O presečni diskriminaciji govorimo, ko več značilnosti (tj. osebnih okoliščin) hkrati medsebojno učinkuje in se prepleta na tak način, da jih ni mogoče ločiti, in zaradi česar so posamezniki izpostavljeni edinstvenim vrstam prikrajšanosti in diskriminacije.[7] Še bolj je situacija lahko zapletena, če do diskriminacije otrok pride zaradi osebnih okoliščin njihovih staršev, zakonitega skrbnika ali družinskih članov. Uradne osebe so dolžne prepoznati vse ključne potrebe otrok zaradi upoštevanja najboljših koristi otroka v postopku.

Pogojevanje rabe svojega jezika s plačilom predujma ali zagotavljanja prevodov ali tolmačenja v lastni režiji lahko učinkuje odvračalno. Lahko povzroča diskriminacijo premoženjsko šibkejših strank in udeležencev v postopku, hkrati pa še diskriminacijo zaradi jezika ali/in invalidnosti (večkratna diskriminacija). Brez pravice do tolmačenja lahko pride do diskriminacije že v procesnem smislu kršitve enakega varstva pravic (neenakost orožij, ko npr. nekdo ne more v svojem jeziku dati izjave, zasliševati prič, toliko bolj, da se lahko brani obtožb, npr. v inšpekcijskem postopku).

Do diskriminacije lahko pride tudi glede pravice do učinkovitega pravnega sredstva, sodnega varstva ali /in dobrega upravljanja. To velja ne glede na to, ali je v postopku možno uveljavljati oprostitev plačila takega stroška, ali pa se o vračilu stroškov predujma odloči z dokončno odločbo (glede na uspeh v postopku). Taka rešitev ne pomeni le določitve načina izvrševanja pravice, ki mora biti učinkovito in praktično zagotovljena. Lahko bi prerasla v njeno diskriminatorno omejitev. V primeru ljudi z invalidnostmi in otrok pa krši zahtevo po postopkovnih in starosti primernih prilagoditvah. Hkrati ne upošteva, da so te pravice ponekod že urejene tako, da ti stroški niso v breme strank oziroma udeležencev. Pravico do brezplačne uporabe slovenskega znakovnega jezika v postopkih že ureja Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ). Poleg tega pravico do brezplačne rabe svoje pisave (brajica) in do dostopnosti pisanj oz. gradiv v postopkih (npr. tudi prek tolmača za gluhoslepe) za slepe, slabovidne in gluhoslepe že ureja 7. člen Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI).

To že urejajo tudi pravila o dostopnosti.

Po tretjem odstavku 8. člena ZIMI se ukrepi za odpravljanje ovir pri dostopnosti do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, nanašajo predvsem (torej ne izključno) na:

[6] Glej načelo 3 v International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities (2020), dostopno na https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Access-to-Justice-EN.pdf. Glej tudi Priročnik za zagotavljanje dostopnosti in enakih možnosti vsem osebam v sodnih in drugih postopkih, dostopno na: https://validity.ngo/wp-content/uploads/2024/09/Slovenia_Disability-Benchbook_SL.pdf

[7] Glej Splošni komentar št. 3 (2016) Odbora za pravice oseb z invalidnostmi o ženskah in dekletih z invalidnostmi, odst. 4(c) in 16.

- dostopnost do informacijskih, komunikacijskih in drugih storitev ter pomoč v nujnih primerih,
- odstranitev grajenih ovir v objektih, v katerih ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti,
- zagotovilo, da javni in zasebni subjekti, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za invalide,
- to, da se pri ponujanju blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, če je to potrebno, zagotovijo primerna podpora, zlasti z drugo osebo (bralci, tolmači slovenskega znakovnega jezika, tolmači za gluhoslepe), oznake v brajici ter podatki v lahko čitljivi in razumljivi obliki.

Po četrtem odstavku 8. člena ZIMI je navedene ukrepe treba zagotoviti, razen če javnim in zasebnim subjektom, ki ponujajo blago in storitve, ki so na voljo javnosti, ne nalagajo nesorazmernega bremena. Skrajni roki za zagotovitev polne dostopnosti so potekli leta 2015. Po 14. členu ZIMI diskriminacija zaradi invalidnosti pomeni tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, brez dodatnih stroškov za invalida, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti.

Predlagana zakonska določba ustvarja pravno nejasnost in nedopustno negotovost. Ureditev po ZUP-I ne more omejiti pravic po ZIMI. ZIMI (5. člen) in ZVarD (tretji odstavek 2. člena) onemogočata poseganje v njun minimalni standard zaščite ljudi z invalidnostmi pred diskriminacijo, ker se uporabljata vselej, ko je to za osebo ugodneje. Če bi ZUP-I skušal za uživanje pravice do rabe svojega jezika ali pisave uzakoniti manj ugodne rešitve, kot veljajo po ZUSZJ, bi bil tudi neustaven.

Ustava RS je v novem 62.a členu izrecno priznala pravico do uporabe italijanskega in madžarskega znakovnega jezika (na določenih območjih) ter jezika gluhoslepih. Zakon o uporabi jezika gluhoslepih je v pripravi.[8] Rabo teh jezikov pri sporazumevanju v upravnih postopkih naj na stroške organa nedvoumno zagotovi tudi ZUP-I.

Urediti je treba pisno komunikacijo v upravnih postopkih, da bo omogočena raba svoje pisave, ne le brajice, ki je zagotovljena v 7. členu ZIMI. S tem je povezan dostop do elektronskih različic besedil oz. dokumentov v postopkih (npr. zapisnikov, obvestil, vabil, dokazil) ter zvočnih in zvočno slikovnih posnetkov. Elektronske oblike omogočajo enostavnejše prilagoditve, kot je povečevanje pisave, pretvorbe v druge pisave ter strojno prevajanje in zvočno branje besedil oz. uporabo elektronskih bralcev, kar povečuje dostopnost in razumljivost. To sicer ne nadomesti pravice do tolmačenja ali prevajanja v svoj jezik, ko je to potrebno.

Druge oblike alternativne in dopolnilne komunikacije še vedno niso splošno urejene, čeprav morda drugačna komunikacija z nekaterimi ljudmi sploh ni možna. Na zahtevo udeleženca postopka naj se skladno z 2., s prvim odstavkom 9., 13. členom ter tč. b) 21. člena MKPI v upravnih postopkih brezplačno zagotovi pravico do rabe alternativnih in dopolnilnih (ojačevalnih) oblik komunikacije, vključno s tehničnimi pripomočki za to.

Kaj to pomeni (npr. totalna komunikacija prek več čutov, kanalov, tudi s telesno govorico, sporazumevanje z znaki, mežikanje, komunikatorji), naj ostane nedoločen pravni pojem, bo pa ta vprašanja treba splošno čim prej natančneje urediti in uradnike usposobiti za prepoznavanje teh potreb (glej spodaj dodatna pojasnila).

[8] Zagovornik je k osnutku Zakona o uporabi jezika gluhoslepih dal priporočila, ki so dostopna na: https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-predloga-zakona-o-uporabi-jezika-gluhoslepih/.

Pereča je nedostopnost informacij in komunikacij za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Ti ljudje za obveščenost potrebujejo prilagojene informacije v preprostem jeziku ali lahkem branju (glej priporočilo 2). Potrebujejo tudi jasne informacije o možnih ukrepih za dostopnost postopkov ter možnost rabe dopolnilne in alternativne komunikacije, ne le s tehničnimi pripomočki. Morda potrebujejo tudi osebno podporo pri prenosu informacij, razbiranju vsebine sporočil oziroma komunikacij ter odločanje s podporo pri izražanju volje (glej priporočilo 3).

Tolmačenje in druge prilagoditve ljudem z invalidnostmi ter otrokom naj se zagotovi vedno brezplačno kar izhaja iz obveznosti zagotoviti postopkovne in starosti primerne prilagoditve. Tudi glede tolmačenja v druge jezike je to treba zagotoviti vedno, ko se v upravnem postopku stranki brez njene krivde nalagajo občutne (znatnejše) obveznosti, ali se odloča o omejitvah njenih človekovih pravic. Tak kontekst je lahko tudi, ko je stranka nepismena in ko je edini učinkovit način, da sama poda vlogo tako, da jo vloži v svojem jeziku ali v drugi obliki komunikacije ustno pri organu na zapisnik. Za druge primere naj se določi, da organ (glede na vse okoliščine, zlasti predmet odločanja v zadevi) lahko zahteva (ne pa, da mora zahtevati) založitev predujma, kar je pripravljavec zakona predstavil pri predstavitvi estonske ureditve. Pri tem je treba upoštevati tudi, da sta tolmačenje in dostopna komunikacija potrebna tudi za organe, ki izvajajo postopek, da zagotovijo učinkovito izvedbo (na primer zaslišanje prič) ter za zaščito pravic drugih udeležencev postopka (npr. nasprotnih strank). Upravni postopki niso le vprašanje odločanja o pravicah in koristih strank, ampak predvsem zadevajo varstvo javnega interesa, zato je jezikovna ali komunikacijska ovira vprašanje, ki vpliva na položaj vseh. Ustrezno sporazumevanje je ključno za učinkovitost delovanja upravnih organov.

2.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da v ZUP-I zagotovi, da bo k odločbi s katero so osebi z invalidnostjo, otroku ali drugi osebi, ki težko bere ali razume jezik, naložene obveznosti ali se z njo omejuje njihove človekove pravice, priložena odločba v preprostem jeziku ali lahkem branju. Na tak način naj se zagotovi tudi druge ključne informacije za učinkovito udeležbo teh oseb v postopku.

V ta namen bi bila primerna rešitev v 5. členu ZUP-I ali na drugem mestu:

»(*1) Kadar se po tem zakonu odloča o pravicah strank v ranljivih položajih, zlasti ljudi z intelektualnimi, psihosocialnimi invalidnostmi, težavami v duševnem zdravju, otrok ali drugih oseb, ki težko berejo ali razumejo jezik ter pri odločanju o naložitvi obveznosti ali ko se omejuje njihove človekove pravice, se na njihovo zahtevo ali po presoji uradne osebe odločbi priloži poenostavljena ali lahko berljiva oblika odločbe (varianta: oblika odločbe v preprostem jeziku ali v lahkem branju). Vsebovati mora pojasnilo, da je informativna in da je zavezujoča odločba v izvirniku. O tej pravici mora biti stranka z invalidnostjo ali otrok poučena. Na tak način se zagotovi tudi druge ključne informacije za učinkovito udeležbo teh oseb v postopku, zlasti prilagojene obrazce vloge, navodila za izpolnjevanje vlog, pouk, navodilo ali vprašanja za pričo.«*

Ljudje z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi bi za enako varstvo pravic v postopkih ter za obveščenost potrebovali prilagojene informacije v preprostem jeziku ali v lahkem branju[9]. To je mogoče šteti za postopkovno in starosti primerno prilagoditev po MKPI. To omenja 8. člen ZIMI kot »oznake v lahko čitljivi in razumljivi obliki« (glej priporočilo 1).

Preprost jezik (angl. plain-language) je oblika izražanja, zapisa, sporočanja, ki je osredotočena na bistvo sporočila.[10] Cilj je čim večja razumljivost komunikacije. V Sloveniji ta izraz še nima ustreznega prevoda v pravnem redu, uradni slovenski prevod MKPI pa uporablja prevod »običajni« jezik, ki ni ustrezen[11]. Stroka uporablja izraza preprosti jezik[12] oz. navadni jezik.[13] V zadnjem času se uporablja tudi soroden izraz lahki jezik, zlasti v kontekstu govorjenega sporočanja in sporočanja prek audiovizualnih medijev. Lahko branje ali preprost jezik lahko za dostopnost pisanj in komunikacijo potrebujejo tudi drugi udeleženci postopkov ali stranke v ranljivem položaju, npr. tisti, ki teže berejo ali slabše znajo uradni jezik (imajo jezikovne ovire, so tujci, otroci, starejši, osebe z začasnimi zdravstvenimi težavami). Da je to eden od bistvenih ukrepov za zagotavljanje dostopnosti, izhaja iz točke d.) 2. odstavka 9. člena MKPI, ki ureja dostopnost kot presečno načelo MKPI. Gre za obliko starostne prilagoditve, ki jo omenja tudi Odbor MKPI.

Predlog rešitve sledi zadnji spremembi Zakona o kazenskem postopku, na podlagi katere lahko sodnik zagotovi lahko branje pri obrazložitvi sodbe.

---

[9] Lahko branje je izraz za prirejena besedila, zapisana na način in v obliki, ki omogoča kar najlažje branje in razumevanje in s tem dostopnost za osebe, ki težje berejo, zlasti osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Lahko branje poleg prirejene vsebine in oblike besedila vsebuje tudi slikovno gradivo, ki sočinkujeta. V Sloveniji je to že standardizirano, dostopno na: http://www.lahkojebrati.si/PRIROCNIKA.

[10] Nekaj pravil za to je dostopnih na: https://www.plainlanguage.gov/about/definitions/ ali na https://en.wikipedia.org/wiki/Plain_languagea.

[11] Glej Priporočilo Zagovornika načela enakosti Vladi RS glede revizije in uveljavitve ustreznejšega prevoda Konvencije o pravicah invalidov, obrazložitev v prilogi 1, dostopno na: https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-vladi-republike-slovenije-glede-revizije-in-uveljavitve-ustreznejsega-prevoda-konvencije-o-pravicah-invalidov/.

[12] Dr. Dragica Haramija, Razvoj bralne pismenosti pri učencih priseljencih z modelom lahkega branja in/ali preprostega jezika, v Sodobna pedagogika št. 2, dostopno na: https://www.sodobna-pedagogika.net/clanki/02-2021_razvoj-bralne-pismenosti-pri-ucencih-priseljencih-z-modelom-lahkega-branja-in-ali-preprostega-jezika/.

[13] Lahko je brati: Lahko branje za strokovnjake, str. 16, dostopno na: http://www.lahkojebrati.si/Portals/1/Knjige/Lahko%20branje%20za%20strokovnjake.pdf.

Ne glede na usklajevanja s pravom EU je še vedno premalo razumevanja, da gre pri zagotavljanju dostopnosti informacij za obveznost organa odločanja.[14]

Zaradi nedostopnih oblik odločb in sklepov strankam ne smejo nastati kakršnekoli negativne posledice (primerjaj s 7. členom ZIMI, ki jamči dostopnost pisanj v brajici ali prek tolmača za gluhoslepe ter bralca za slepe).

Ljudje z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi potrebujejo tudi jasne in dostopne informacije o možnih ukrepih za dostopnost postopkov. Gre za obveščenost o tem, kaj lahko v njih zahtevajo in pouk o tem, za navodila in usmeritve za učinkovito sodelovanje v njih ter možnost rabe dopolnilne in alternativne komunikacije. Ta ne vključuje le tehničnih pripomočkov, ampak tudi morebitno osebno podporo pri razbiranju vsebine sporočil oziroma komunikacije (glej priporočilo 3, glede potrebe da se to upošteva pri rokih za izjasnitev, za pravna sredstva glej tudi priporočilo 4).

[14] Iz ustavnosodne prakse so znani primeri, da sta Ustavno sodišče Kolumbiije (zadeva št. T-573/2016) ter Vrhovnega sodišča Mehike (Amparo št. 159/2013) zahtevali prevod sodb v lahko branje. Za primer obveščanja ljudi, kaj pomeni dostopnost sodišč, glej publikacijo OZN, dostopno na: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Access-to-Justice-easy-en.pdf.

3.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da v ZUP-I osebam z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi zagotovi odločanje s podporo prek osebe po svoji izbiri ter podporo pri sprejemanju informacij in za lažje posredovanje izjav. Napoti naj se tudi na možnost podpore otroku po zagovorniku otrokovih pravic.

V ta namen bi bila primerna določba, na primer v dopolnjenem 61. členu ZUP:

»*Če stranka ali drug udeleženec postopka zaradi invalidnosti ali zdravstvenega stanja ali zato, ker je nepismen, ne bi mogel učinkovito sodelovati v postopku kot vsi drugi, ima pravico imeti osebo po lastni izbiri, da mu pomaga v postopku. To pravico ima zlasti pri odločanju, pri sprejemanju informacij in za lažje posredovanje izjav. Tako osebo ima lahko ne glede na določbe o obveznem zastopanju stranke. Uradna oseba po potrebi pred izvedbo posameznih dejanj v postopku zagotovi, da si stranka ali drug udeleženec postopka lahko tako osebo pravočasno zagotovi.*

Če je to potrebno zaradi varstva njegovih najboljših koristi ima otrok v postopku pravico podpore zagovornika otrokovih pravic. «

Poleg dostopnih oblik informacij je v ZUP treba urediti pravico do podpornega odločanja. Pri tem gre za podporo pri prenosu informacij ter pri izražanju volje oz. za sodelovanje v postopkih. Zagotavljanje take podpore mora biti izrecno urejeno. Ne zadošča, da je dopustno, pa še tole prek pravne razlage. Tako 8. člen ZIMI omenja pomoč v nujnih primerih in podporo z drugo osebo. Na več mestih tako podporo terja tudi MKPI, mdr. v 12. členu.

Podobna osebna podpora je sedaj zagotovljena z zakonom glede uresničevanja volilne pravice. Zagovornik je vseeno dal priporočilo MJU, da se tako osebno podporo v postopkih zagotovi ne le na volišču, ampak širše (tudi za upravne postopke povezane z uresničevanjem volilne pravice) in da je potrebno za prepoznavanje teh potreb zagotoviti usposabljanja javnih uslužbencev (glej opombo 31). Taka podpora je nujna za učinkovito uresničevanje polne pravne in poslovne in drugih sposobnosti uresničevati posamezne človekove pravice. Po drugem odstavku 12. člena MKPI, ki ureja enako priznanje pred zakonom, je treba zagotoviti dostop do podpore, ki jo ljudje z invalidnostmi potrebujejo pri uveljavljanju (vseh oblik) pravne sposobnosti. Odbor MKPI je že v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom (2011) poudaril, da odvzemi poslovne (in drugih) sposobnosti zaradi invalidnosti po MKPI niso dopustni. Enako je ponovil v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji. Odbor MKPI poudarja, da je potrebna reforma dosedanjega nadomestnega odločanja, npr. sistemov skrbništva. Namesto omejitev in odvzemov pravic ter nadomestnega odločanja v postopkih MKPI terja, da se uredi način uresničevanja te pravice. To je, da se osebi v postopkih zagotovi ukrepe za učinkovito sodelovanje v njih, dostopnost informacij, opolnomočenje, pa tudi podporno odločanje.

Tudi ZUP procesne sposobnosti za nastopanje v postopkih ne priznava vsem odraslim, ampak jo veže na meje poslovne sposobnosti. Poslovna sposobnost in sposobnost sam uživati in uveljavljati posamezne pravice ali sodelovati v postopkih nista eno in isto. Ustavno sodišče je že razveljavilo ureditve, ki so na poslovno sposobnost neutemeljeno vezale možnost uresničevanja volilne pravice ter pravice odločati o sebi, prav tako od te sposobnosti ni avtomatično odvisna npr. oporočna ali ženitna sposobnost.

Sistem podpornega odločanja ni ena rešitev, ki je primerna za vse ljudi enako. Gre za kombinacijo različnih podpornih storitev - javnih in tistih, ki se zagotavljajo v skupnosti in jih izvajajo zasebne organizacije civilne družbe. Obenem gre tudi za različne ravni podpore, kar je odvisno od stopnje odvisnosti teh oseb, da zadovoljijo svoje potrebe. Omogoča tudi raznolikost ukrepov, npr. načrtovanje in izrekanje (odločanje) vnaprej.

V slovenskem pravu so nekatere podporne storitve že zagotovljene. Poleg ureditve podpornega odločanja pri uveljavljanju pravice voliti se zagotavljajo glede nekaterih položajev na področju duševnega zdravja ter za varstvo pravic otrok do izjave (zagovorniki otrokovih pravic). Zagovornik je v dosedanjih priporočilih omenil številne reference, tudi priročnike za poglobljeno razumevanje ter usposabljanje o tem, kako zagotoviti to podporo. V izogib ponavljanju se nanje sklicuje (glej dodatna pojasnila spodaj).

Odločanje in informiranje s podporo je treba z ZUP-I jasno in nedvoumno dopustiti in zavarovati. S tem je treba preprečiti, da bi se posameznikom v upravnih postopkih po nepotrebnem imenovalo začasne zastopnike ali predlagalo, da se jim postavi skrbnike, zato da se lahko izpelje upravni postopek. Ključno je, da se uredi pravica stranke do podporne osebe in po potrebi tudi dodaten čas, da si jo pridobi. Pravica do podporne osebe ne posega v pravno, poslovno ali procesno sposobnost posameznika, temveč je način, da jih lahko sam lažje uresničuje. ZUP v 61. členu omogoča podporo v zadevah, za katere se zahteva strokovno poznavanje vprašanj v zvezi s predmetom postopka in stranki omogoča, da ima strokovnjaka, ki ji bo dajal pojasnila in nasvete (strokovni pomočnik). Če je zagotovljeno to, je toliko bolj nesprejemljivo, da ni zagotovljena temeljna podpora pri odločanju, potrebna za enako varstvo pravic. Pri podpornem odločanju oseba npr. s slabšim duševnim zdravjem izbere človeka ali mrežo ljudi, ki jim zaupa, da bodo delovali kot njen podpornik. Odloča vedno sama oseba. Podpornik je na voljo za razpravo o vprašanjih, možnostih ali izbirah, kadar je to potrebno, in sporoča voljo in želje osebe, če tega ne zmore sama. Podporna oseba je (kljub odločbi v lahkem branju) morda stranki potrebna tudi za pomoč pri uporabi pravnih sredstev. Zato je treba presojati tudi bistveno spremenjeno urejanje rokov za ugovore informativnim odločbam, za napoved pritožbe oz. uveljavljanje pravice do obrazložene odločbe ali sklepa, kot tudi za samo uveljavljanje pravnih sredstev (glej priporočilo 4).

Podporo bo oseba morda potrebovala tudi zaradi posebnosti njene komunikacije. Urediti bi bilo treba, da se v primerih, ko komunikacija sicer ni mogoča, tako osebo šteje za »tolmača« in zagotovi, da stroški njene podpore stranki oz. udeležencu v postopku niso njeno breme ali breme podporne osebe.

Tako podporo druge osebe je treba šteti kot postopkovno prilagoditev ali/in ukrep za zagotavljanje alternativne ali dopolnilne komunikacije. Treba jo je zagotavljati na stroške državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil pri odločanju v upravnih zadevah, izvajalcev javnih služb, ko odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev.

Kot eno od starosti primernih prilagoditev je treba napotiti tudi na možnost oziroma pravico do podpore zagovornika otrokovih pravic. Način uresničevanja te pravice sicer podrobneje ureja Zakon o varuhu človekovih pravic.

4.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da v ZUP-I podaljša roke za uveljavljanje pravic v zvezi z ugovorom informativni odločbi in zahtevo po obrazložitvi odločbe ali sklepa za osebe s komunikacijskimi ovirami, osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, če to narekujejo razlogi zdravstvenega stanja ter za otroke.

V zgornjih priporočilih (priporočilo 1, 2 in 3) je pojasnjeno, da imajo nekatere osebe komunikacijske in druge ovire za učinkovito sodelovanje v postopkih. Te iste ovire nastanejo tudi pri informiranju o končni odločitvi organa in presoji, ali se je njene pravice in interese v postopku ustrezno zavarovalo. ZUP-I predlaga možnost izdajanja neobrazloženih odločb in sklepov, spreminja vročanje in potencialno skrajšuje roke za pravna sredstva oziroma za seznanitev. Te rešitve lahko posamič ali kot celota učinkujejo kot navidezno nevtralna merila, ki pa nesorazmerno poslabšujeta pravni položaj ljudi z različnimi invalidnostmi, ki jih ovirajo v komunikaciji (npr. možnost zahtevati, prejeti, preučiti in se odzvati na odločbo v brajici), zlasti ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, osebami s težavami v zdravju (npr. duševnem, začasna stanja hudih ovir) drugim osebam, ki težko berejo ali razumejo jezik ter za otroke. Zgolj nadomestno odločanje ni dovolj (ne ublaži teh rizikov), saj imajo te osebe same pravico polno in enako sodelovati v postopku, pa tudi pri odločanju o morebitni uporabi pravnih sredstev. Šlo bi lahko za posredno diskriminacijo zaradi jezika, pisave ali /in invalidnosti.

Zato naj se utemelji, ali so predlagane rešitve za splošno skrajševanje rokov res nujne. Če so, naj se predvidi možnost obveznega samodejnega podaljševanja rokov za osebe, ki brez dodatne komunikacijske podpore ali podpore pri odločanju same težko varujejo svoje pravice, vključno s presojo in uporabo pravnih sredstev. Tudi to mora biti odraz postopkovne in tem osebam primerne prilagoditve. Šele dodatna podpora ali posebna oblika odločbe jim – drugače kot pri vseh ostalih strankah - omogoča, da se seznanijo z vsebino odločbe in presodijo ali jim je zavarovala pravice, jim je v korist in če ni, kakšne so možnosti za pravna sredstva. Vse to objektivno v primerjavi z drugimi strankami terja dodaten čas, prav tako dodaten čas terja ukrepanje, če se odločijo, da pravna sredstva sploh uporabijo.

Takšno različno urejanje bi bilo z vidika položaja teh oseb dopustno in je celo nujno. Vprašljivo pa je, ali je to smiselno z vidika splošnega interesa po enostavnosti in preglednosti postopkov ter z vidika pravne varnosti drugih oseb. Zakonski roki so prekluzivni, a bi se jih na ta način za eno skupino oseb določalo individualno. Torej ne bi bili več objektivni, predvidljivi. Druge stranke upravnega postopka ne poznajo nujno okoliščin na strani nasprotne stranke ali stranskega udeleženca. V dvomu naj se – kot doslej - zagotovi vsaj 15-dnevne roke, ki ustrezneje varujejo tudi to skupino oseb. Možnost uporabe instituta vračanja v prejšnje stanje ni ustrezno nadomestilo za to in bi za to skupino oseb pomenila očitno in nepotrebno procesno breme.

5.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da v ZUP-I strankam in drugim udeležencem z invalidnostmi poleg postopkovnih in starosti primernih prilagoditev zagotovi tudi razumne prilagoditve.

V ta namen bi bila primerna naslednja rešitev:

(1) Ne glede na določbe tega ali drugih zakonov, ki urejajo dostopnost, postopkovne in starosti primerne prilagoditve in ukrepe za izenačevanje možnosti ljudi z invalidnostmi morajo odgovorni v upravnih postopkih, pri posameznih procesnih dejanjih ter pri obravnavi strank in udeležencev postopkov zaradi zagotavljanja učinkovitega enakega obravnavanja oseb z invalidnostmi zagotoviti razumne prilagoditve.
Te pomenijo upravne in druge sistemske in posamične ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se osebi z invalidnostmi v postopkih ali v zvezi z njimi zagotovi pogoje za enako učinkovito uživanje ali uresničevanje vseh pravic in svoboščin, pravnih interesov, ugodnosti, obveznosti in odgovornosti.

(2) Z razumnimi prilagoditvami se zagotovi ustrezno in primerno individualno prilagojeno ali spremenjeno obravnavo, zlasti ukrepe za prilagoditve postopkov in praks, spremembo posameznih pogojev obravnavanja, dodatne storitve, zagotovitev pripomočkov in druge podporne ukrepe, kadar je to potrebno, da se navedenim osebam omogoči zlasti:

- *enake informacije in pogoje za prostorsko, informacijsko, komunikacijsko ter drugo dostopnost ali/in,*
- *ustrezne razmere pri uživanju pravic, pravnih interesov ter pri določanju in izpolnjevanju obveznosti ter*
- *možnosti za učinkovito sodelovanje v postopkih ali pri drugi obravnavi.*

Pri tem se izhaja iz predvidevanj oziroma iz znanih fizičnih, komunikacijskih, duševnih in drugih sposobnosti (varianta: zmožnosti) teh oseb in meja teh sposobnosti ter potreb in predlogov ukrepov, ki jih izrazi oseba ali skupina oseb z invalidnostmi.

(3) Pri presoji, ali zaradi zagotavljanja razumne prilagoditve obremenitev zavezanca ni prekomerna, se upošteva zlasti:

- *naravo in ocenjene stroške zahtevanih ukrepov,*
- *velikost, finančne in druge zmožnosti zavezanca kot celotne entitete in učinek potrebnih stroškov, organizacijskih in drugih virov ali učinek takšnih ukrepov na dejavnost ali poslovanje zavezanca,*
- *naravo uveljavljane pravice, koristi, interesa ali storitev,*
- *možne koristi boljšega dostopa za druge osebe,*
- *druge možnosti, npr. ali breme ukrepov lahko v zadostni meri kompenzirajo dotacije in drugi ukrepi sprejeti v okviru javnih politik,*
- *druga sredstva, ki so v ta namen na voljo zavezancu.*

(4) Pri presoji, ali je zahteva prekomerna, se smiselno uporablja določbe zakona, ki ureja varstvo pred diskriminacijo o deljenem dokaznem bremenu.

(5) Neupravičena neizpolnitev zahteve za razumno prilagoditev šteje za diskriminacijo.«

Nedostopnost pri sporazumevanju ali pri drugih pogojih poslovanja lahko povzroča diskriminacijo, ki sodi v domet številnih človekovih pravic, vanje neposredno in nedopustno posega, ali jih omejuje, celo onemogoča. In to ne le pri posameznikih v konkretnem primeru, ampak množično.

Prepoved diskriminacije je samostojna pravica, ki jo Ustava RS varuje, tudi ko je sama podrobneje ne ureja (peti odstavek 15. člena Ustave RS). Tak primer urejanja ene od oblik diskriminacije predstavlja zahteva po zagotovitvi razumne prilagoditve po 5. členu MKPI. Ta smiselno zahteva, da je treba tudi v primeru, ko dostopnost za neko skupino ljudi na splošno ni zagotovljena, v individualnem primeru posamezniku *ad hoc* zagotoviti ukrepe za dostop in enako uživanje pravic, če ti za zavezanca ne pomenijo nesorazmernega bremena. Če se takih ukrepov na zahtevo osebe ne zagotovi, gre za diskriminacijo. Kaj pomeni razumna (primerna) prilagoditev določa tudi 3. člen ZIMI, ki pa sam zase ne pomeni norme o tem, kdaj ta obveznost velja. ZIMI v 8. členu smiselno zahteva primerne prilagoditve glede dostopa do javnih in zasebnih dobrin in storitev. V 14. členu posebej ureja dostop do obveščenosti.

Ne glede na predloge za urejanje v zgornjih priporočilih, ki pretežno pomenijo zagotavljanje procesnih in starosti primernih prilagoditev, je treba v ZUP-I posebej urediti tudi zahtevo po razumni prilagoditvi. Zahteva po razumni prilagoditvi je vzvod, da se tudi v primerih, ko je storitev (na primer urejanje postopka), javni prostor oz. komunikacija nedostopna ali premalo dostopna, z namenom preprečevanja diskriminacije, na zahtevo posameznika zagotovi prilagoditve za premostitev ovir. Ta institut je posebno pomemben zaradi premostitve težav v prehodnih obdobjih postopnega zagotavljanja vse večje dostopnosti. Pomemben pa je tudi sicer – ker invalidnost prinaša veliko raznolikost življenjskih izkušenj in potreb že znotraj skupin ljudi s posamezno vrsto invalidnosti, še bolj pa v primeru različnih kombinacij hkratnih invalidnosti. Univerzalno oblikovanje in načrtovanje ter urejanje postopkov (legal design) ne more ustrezno zajeti vseh življenjskih primerov, zato bodo vedno posamezniki, ki bodo za polno in enako uživanje procesnih pravic in možnosti udeležbe v postopkih poleg splošnih ukrepov potrebovali še individualne prilagoditve (npr. alternativne oblike komunikacije, glej priporočilo 1). To je treba urediti tudi za premagovanje ovir, ki se le posredno nanašajo na postopek (npr. nedostopnost javnega prevoza). Če na primer okoliščine razpisane ure glavne obravnave povzročajo slepi osebi težave (ker bi morala z javnim prevozom potovati v času najhujše gneče), je prilagoditev lahko določitev ustreznejše ure za tako procesno dejanje. Zavezanci za takšne razumne prilagoditve so tudi drugi subjekti, npr. izvedenci, tolmači ipd., torej ne le organi, ki vodijo postopek. Vprašanje neustrezne ureditve zahteve po razumni prilagoditvi v postopkih je pereče (glej analizo stanja opisanega v dodatnem pojasnilu na koncu priporočil), predlagano besedilo pa bi uredilo vse ključne vidike tega instituta.

Po možnosti naj se primeroma v ZUP-I (glej drugi odstavek možnega besedila) našteje tipične primere, kjer je potrebno sprejeti takšne prilagoditve. Takšni ukrepi bi bili lahko potrebni za prilagoditve načinov vročanja sklepov, vlaganja vlog in druge komunikacije tako, da bodo dejansko zagotovljene enake možnosti tudi tistim, ki zaradi svojih osebnih okoliščin (zlasti invalidnosti, zdravstvenega stanja, starosti) ne morejo ali težko uporabljajo informacijsko-komunikacijske tehnologije. Omogočiti je treba morebitne odklonitve posameznih dejanj na daljavo (npr. zaradi dodatnih ovir pri tolmačenju). O omejitvah telekonferenčnega poslovanja je dostopnih več pomembnih študij. Te opozarjajo, da lahko izvedba narokov na videokonferenčni način, zlasti brez soglasja strank, pomeni slabše obravnavanje ljudi z invalidnostmi.[15] Udeležencu je treba omogočiti, da lahko sam predlaga ali spremlja glavno obravnavo na daljavo, npr. ker so prostori organa nedostopni gibalno oviranim ali zaradi nesorazmernih težav s prevozom na sedež organa. Oseba bi lahko predlagala izvedbo posameznih dejanj tudi pri drugem organu, npr. smiselno podobno kot določbe ZUP urejajo pravno pomoč enega organa drugemu organu oziroma izvedbo posameznih procesnih dejanj ne glede na krajevno pristojnost.

Zagotovi naj se tudi obveščenost ljudi o možnosti zahtevati razumno prilagoditev, tako na spletu kot v samem postopku, npr. ustno ali v vabilu stranki (pojasnilna dolžnost).

[15] Glej študijo zaznanih težav ob praksi v času Covid -19 iz Velike Britanije, dostopno na https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/ehrc_inclusive_justice_a_system_designed_for_all_june_2020.pdf.

6.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za javno upravo, da v ZUP-I zagotovi, da bodo zagotovljeni ustrezni ukrepi za odpravo arhitekturne, informacijske in komunikacijske nedostopnosti prostorov, v katerih delujejo organi odločanja; ti ukrepi naj omogočajo učinkovito udeležbo oseb z invalidnostmi in funkcionalno oviranih oseb, ki sodelujejo v upravnih postopkih.

Dolžnost zagotoviti polno spoštovanje pravic ljudi z invalidnostmi in oseb s funkcionalnimi omejitvami[16], npr. starejših, izhaja tudi iz prava EU in mednarodnega prava. Zlasti gre za določbe Listine in MKPI. Kaj so te obveznosti, izhaja tudi iz prakse Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi (Odbor), npr. ob obravnavi poročil držav pogodbenic (tudi Slovenije), obravnavi individualnih pritožb ter iz splošnih komentarjev št. 6 k 5. in št 2 k 9. členu MKPI.

Razmerje med dostopnostjo in zapovedjo enakega obravnavanja (oz. nedostopnostjo in kršitvijo prepovedi diskriminacije) je izčrpneje pojasnil Splošni komentar Odbora št. 6 o diskriminaciji. Odbor v tč. D poudarja, da sta dostopnost in zahteva po razumni prilagoditvi dva različna koncepta:

- dolžnosti dostopnosti se nanašajo na skupine ljudi in jih je treba izvajati postopoma (pozitiven trend), a brezpogojno; dostopnost ureja bodočo obravnavo ljudi vnaprej;
- dolžnosti zagotoviti razumne prilagoditve so individualizirane glede na zahtevo posameznika v konkretni situaciji, veljajo takoj za vse pravice, a so lahko omejene zaradi načela sorazmernosti. Te dolžnosti učinkujejo od zdaj, od postavitve konkretne posamezne zahteve posameznika po dostopnosti storitve, ne vnaprej.[17]

Ker postopno uveljavljanje dostopnosti v grajenem okolju in pri informacijsko-komunikacijskih vidikih poslovanja lahko traja, se lahko v prehodnem obdobju uporabi razumna prilagoditev kot sredstvo za zagotavljanje dostopa posamezniku, saj je to takojšnja dolžnost.

Skrajni roki za zagotovitev polne dostopnosti vseh dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti po 8. členu ZIMI, so glede na prehodne določbe v 38. členu ZIMI potekli že decembra 2015. Skrajni rok, ko je treba v vsakem primeru odpraviti nedostopnost obstoječega grajenega okolja je konec decembra 2025. To pa ne pomeni, da zahteve po dostopnosti grajenega okolja pred tem ni. O neustavnosti Zakona o volitvah v državni zbor, ki je omogočal nedostopnost volišč, je leta 2014 odločilo Ustavno sodišče v zadevi U-I-156/11. Vlada se je pri podajanju razlogov, da je ureditev ustavna in da je omejena dostopnost zakonsko načrtovana, sklicevala na te prehodne določbe ZIMI. Ustavno sodišče je ob tem v tč. 25 obrazložitve odločbe navedlo, da je »skrajni rok iz tretjega odstavka 9. člena ZIMI za odpravo teh ovir nesorazmerno dolg, ko gre za uresničevanje volilne pravice«. Navedlo je, da ekonomski zadržki niso upoštevni. »Da je odprava teh ovir povezana s finančnimi sredstvi, lahko vpliva le na dolžino prehodnega časa, v katerem je treba poskrbeti za odpravo navedenih ovir. Ne more pa tako dolgo in brez (krajše) časovne omejitve tudi v prihodnje upravičevati diskriminacije.« Enako kot v pravu EU vzdrževanja diskriminacije tudi po Ustavi RS ni mogoče utemeljiti z ekonomskimi, fiskalnimi cilji ter težo teh ali organizacijskih bremen. Podobno bi lahko utemeljeno sklepali tudi glede varstva katerihkoli človekovih pravic, ki se uresničujejo ob uporabi ZUP.

Vse določbe o dostopnosti je treba razumeti kot medsebojno povezane. Zahteva po dostopnosti dobrin in storitev, namenjenih javnosti (8. člen ZIMI), vključuje tudi (vse) javne storitve, kar pomeni da ta določba zajema tudi storitve upravnih organov.

[16] Npr. osebe, ki ne znajo dobro slovenskega jezika, osebe z invalidnostmi, s težavami v duševnem zdravju.
[17] V slovenskem pravu (in še kakšnem) je sicer uveljavljen širši koncept, zahteva po razumni prilagoditvi vključuje tudi potrebo po vnaprejšnjem odstranjevanju ovir (po 3. členu ZIMI mdr. z zakonodajnimi in upravnimi ukrepi; za sodno prakso glej npr. sodbe v zadevi Pdp 915/2008), zato je razmejitev razumne prilagoditve in dostopnosti še bolj zabrisana.

Dostopnost objektov v javni rabi (9. člen) v povezavi z 38. členom ZIMI, ki določa skrajne roke ne legalizira nedostopnosti ključnih javnih storitev. To velja posebej za stavbe v katerih se uresničujejo in varujejo najpomembnejše človekove pravice in svoboščine. Dostopnost grajenega okolja je predpogoj za dostopnost dobrin in storitev, ki se opravljajo v takih prostorih, kar 8. člen ZIMI izrecno določa. ZIMI je po 5. členu specialnejši predpis v razmerju do drugih zakonov, a le če so njegove določbe za osebo z invalidnostmi ugodnejše. Po 15. členu Ustave RS velja načelo pravicam prijazne razlage (v dvomu torej v prid pravicam). Tudi tretji odstavek 2. člena ZVarD določa, da se njegove določbe vedno uporabljajo, če je to za diskriminirano osebo ugodnejše. Nedostopnost torej lahko pomeni diskriminacijo že zdaj.

S posebnim poročilom Nedostopnost objektov v javni rabi za ljudi z invalidnostmi[18] je Zagovornik v letu 2023 prikazal oceno stanja, zlasti pa tudi pričakovane izboljšave do decembra 2025. Stanje je analizirano na podlagi samoocene tudi glede nedostopnosti nekaterih objektov v javni rabi na področju uprave. S področja uprave se je na poizvedbo odzvalo 230 anketirancev, ki so v celoti izpolnili anketo (prvotnih naslovnikov je bilo 270). Po oceni Zagovornika je brez gradbenih prilagoditev približno petina objektov v njihovi pristojnosti, brez tehničnih prilagoditev skoraj polovica, več kot štiri petine pa nima prilagoditev z zvočnimi in svetlobnimi indikatorji ter s pisnimi informacijami. Približno vsak šesti anketiranec je ocenil, da do 11. decembra 2025 objekti ne bodo imeli gradbenih prilagoditev, malo manj kot tretjina jih je ocenila, da objekti ne bodo imeli tehničnih prilagoditev, približno polovica ali več pa jih je ocenila, da ne bodo zagotovili prilagoditev z zvočnimi in svetlobnimi indikatorji ter s pisnimi informacijami.[19] Zaskrbljujoče je tudi stanje nedostopnosti prostorov vlade in posameznih ministrstev za gibalno in senzorno ovirane, kar je podrobneje preučil Varuh človekovih pravic.[20]

Nedostopnost pomeni pomembno oviro za varstvo katerekoli pravice, ki bi jo osebe z invalidnostmi ali druge funkcionalno ovirane osebe skušale varovati v upravnih postopkih v katerikoli vlogi. V primeru arhitekturnih ovir, ki gibalno oviranim onemogočajo dostop do in vstop v stavbe, gre gotovo za posebno pereč problem. Strokovno gledano gre za t. i. »obvezno prilagoditev« – prilagoditev je potrebno izvesti, saj je dostopnost onemogočena.[21] To terja prednostno in takojšnjo izvedbo najnujnejših oziroma začasnih ukrepov. Nedopustno je čakanje na strateške načrte za trajne gradbene rešitve, saj je treba takoj sprejeti vsaj najnujnejše tehnične prilagoditve, kot so namestitev klančin na vhodu v stavbo, da se premosti stopnice, ureditev dostopnih prostorov za sprejem strank vsaj v pritličju stavb, namestitev dvižne rampe na stopniščih namesto dvigala, ipd. V ta namen je treba zagotoviti vse razpoložljive vire, saj njihovo pomanjkanje ne more opravičiti diskriminacije. Iz javno dostopnih informacij je možno razbrati, da ima MJU v okviru Načrta razvojnih programov na projektu 3130-21-0013 – Ureditev dostopov za gibalno ovirane v stavbah Republike Slovenije na voljo določene namenske vire.

Dodatni ukrepi so nujni. Ker pa vsi ti ukrepi, tudi zaradi opustitev, povezanih z načrtovanjem zadostnih finančnih virov, ne bodo dovolj in ne bodo izvedeni takoj, naj se izrecno zagotovijo tudi razumne prilagoditve (priporočilo 5).

[18] Dostopno na https://zagovornik.si/izdelki-zagovornika/posebna-porocila/.
[19] Podatki so natančneje predstavljeni v prilogi Zagovornikovega posebnega poročila Nedostopnost objektov v javni rabi za ljudi z invalidnostmi, dostopni na: https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2023/10/Priloga-Nedostopnost-objektov-v-javni-rabi-za-ljudi-z-invalidnostmi-3.docx.
[20] Dostopno na https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/nedostopnost-prostorov-vlade-in-posameznih-ministrstev-za-gibalno-in-senzorno-ovirane-invalide/.
[21] Glej Priloga 3 – Akcijski načrt izvedbe prilagoditev za zagotavljanje dostopnosti stavb pravosodnih organov funkcionalno oviranim osebam, str. 3, dostopno na http://mfoo.uirs.si/portals/mfoo/Priloga_3-Akcijski_na%C4%8Drt_izvedbe_prilagoditev.pdf.

Dodatno pojasnilo

Zagovornikova priporočila za dopolnitev ZUP ne predstavljajo posegov, ki bi spreminjali ali širili veljavne obveznosti državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil pri odločanju v upravnih zadevah, izvajalcev javnih služb, ko odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev, ter drugih, ki ZUP smiselno uporabljajo v javnopravnih zadevah. Te že obstajajo v Ustavi Republike Slovenije (Ustava RS), drugi zakonodaji, v prevzetih mednarodnopravnih obveznostih ter v pravu EU. Zaradi pravnih praznin in predlaganega načina urejanja obstaja tveganje kršitev obveznosti iz primarnega prava EU, MKPI in Konvencije o otrokovih pravicah. Veljavni ZUP in ZUP-I jih ne upoštevata v zadostni meri ali pa je treba nekatere pravice konkretizirati.

Namen Zagovornikovih priporočil je odpraviti tveganja za diskriminacijo v postopkih, tudi sistemsko, zlasti zaradi jezika, invalidnosti in/ali gmotnega položaja. Zagotoviti je treba večjo jasnost vseh obveznosti, ki so razdrobljeno urejene v več zakonih, ter z vidika ustavne skladnosti odpraviti pravne praznine. Namen je izboljšanje ZUP z vidika ustavne skladnosti s pravico do enakega obravnavanja (14. člen Ustave RS) in pravico do enakega varstva pravic v postopkih (22. člen Ustave RS) ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave RS). Zasleduje se tudi zagotavljanje jasnosti in določnosti pri urejanju s predpisi in s tem zagotavljanje pravne varnosti (2. člen Ustave RS). Zakonska ureditev mora biti zaradi narave in pomena urejanja, ki se nanaša na širok krog oseb pri večini oblastnega odločanja, jasna, nedvoumna in določna. Povprečen naslovnik teh določb, tudi prava nevešča oseba ali oseba z omejeno funkcionalno zmožnostjo, mora biti sposobna sama in brez zahtevne pravne razlage ali poznavanja določb drugih zakonov razumeti svoj pravni položaj – obseg pravic in svojih obveznosti. Namen je tudi zagotoviti učinkovito zaščito in varstvo vseh pravic, ki jih ljudje uveljavljajo v upravnih postopkih in tudi varstvo javnega interesa.

Odbor MKPI je dal leta 2018 ob obravnavi poročila Slovenije državi vrsto priporočil za izvajanje obveznosti po MKPI glede dostopnosti, rabe jezikov in pisave, ter dopolnilnih in nadomestnih oblik komunikacije, podpornega odločanja, zagotavljanja razumnih prilagoditev in drugih ukrepov za dosledno izvajanje pravic ljudi z invalidnostmi.[22] O neuresničenih priporočilih glede teh obveznosti po MKPI je Zagovornik izdal posebno poročilo Za uresničevanje pravic vseh ljudi z invalidnostmi v Sloveniji.[23]

Zagovornik je dal tudi druga priporočila, da se te vrzeli odpravi, na primer:
- Ministrstvu za pravosodje in drugim v medresorskem usklajevanju glede Akcijskega programa za invalide 2022–2026[24], glede Zakona o sodiščih[25] ter glede Zakona o obravnavanju mladoletnikov zaradi kaznivih dejanj;[26]
- Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za javno upravo (MJU)[27] in Državni volilni komisiji v povezavi z izvajanjem predvolilnih opravil glede volitev poslank in poslancev v Evropski parlament;[28]

[22] Glej Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju MKPI. V slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167 in naslednje, dostopno na: https://zagovornik.si/izdelki-zagovornika/letno-porocilo/.
[23] Dostopno na: https://zagovornik.si/izdelki-zagovornika/posebna-porocila/.
[24] Glej predvsem 5. točko, dostopno na: https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-glede-priprave-akcijskega-programa-za-invalide-2022-2026/.
[25] Dostopno na https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-predloga-novega-zakona-o-sodiscih/.
[26] Dostopno na https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-predloga-zakona-o-obravnavanju-mladoletnikov-zaradi-kaznivih-dejanj/.
[27] Dostopno na https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-glede-dostopnosti-volilnih-gradiv-postopkov-in-usmeritev-mju/.
[28] Dostopno na: https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-dostopnosti-volilnih-gradiv-postopkov-in-usmeritev-mnz/.

- Državnemu zboru RS glede novele Zakona o volitvah v državni zbor;[29]
- MJU glede novega Zakona o javnih uslužbencih.[30]

[29] Dostopno na: https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-vrnitve-volilne-pravice-ljudem-z-intelektualnimi-in-psihosocialnimi-invalidnostmi-s-predlogom-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-volitvah-v-drzav/.
[30] Prvič 2023, dostopno na: https://zagovornik.si/zagovornik-z-vec-priporocili-glede-novega-osnutka-predloga-zakona-o-javnih-usluzbencih/, ter ponovno v aprilu 2024, dostopno na: https://zagovornik.si/zagovornik-z-vec-priporocili-glede-novega-osnutka-predloga-zakona-o-javnih-usluzbencih/.