REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Barbara Zupančič
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:47 4a 16 f1 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:27.10.2031
Datum in čas podpisa:15:19, 12.11.2026
Referenčna številka:0700-74/2026/1

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

Državni zbor Republike Slovenije
Poslanke in poslanci
Šubičeva ulica 2
1501 Ljubljana

Elektronska pošta: gp@dz-rs.si

Številka: 0700-74/2026/1
Datum: 12. 11. 2026

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) z namenom preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti Državnemu zboru (DZ) izdaja priporočilo glede Predloga Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (EPA 394-X, v nadaljevanju: ZJRM-2A).

Zagovornik načela enakosti Državnemu zboru priporoča, da predlaganega ZJRM-2A ne sprejme, saj predlagana splošna prepoved zakrivanja obraza na javnih mestih prinaša visoko tveganje diskriminacije na podlagi vere, tudi v povezavi z etničnim poreklom, državljanstvom, statusom begunca ali prosilca za mednarodno zaščito ter tveganje diskriminacije zaradi spola, pripadnosti manjšini, izražanja političnega ali drugega prepričanja, mnenja, invalidnosti ali telesnih značilnosti.

Zagovornik zato priporoča, da se pred morebitnim sprejetjem zakonskih sprememb opravi celovita presoja njihovih vplivov na enakost in varstvo pred diskriminacijo, vključno s presojo nujnosti in sorazmernosti predlaganih rešitev glede na dejanske razmere v Sloveniji. Ob tem naj se zagotovi široka in poglobljena javna razprava, v katero bodo vključene tudi skupine, na katere bi predlagana ureditev lahko nesorazmerno vplivala.

S spoštovanjem,

Barbara Zupančič
ZAGOVORNICA NAČELA ENAKOSTI

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

V vednost:
-Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, gp.mnzju@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Ministrstvo za kulturo, gp.mk@gov.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Islamska skupnost v Sloveniji, mesihat@islamska-skupnost.si
- Slovenska muslimanska skupnost, odbor@smskupnost.si
- Slovenska islamska skupnost Milosti, mesihat@is-milosti.si
- Amnesty International Slovenije, amnesty@amnesty.si
- Jezuitsko združenje za begunce Slovenije, begunci.info@gmail.com
- Kulturno društvo Gmajna, kdgmajna@gmail.com
- Mirovni inštitut, info@mirovni-institut.si
- pravna mreža za varstvo demokracije, pmvd@pravna-mreza.si
- Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, pic@pic.si
- Sloga, info@sloga-platform.org
- Slovenska filantropija, info@filantropija.org
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, zveza@soncek.org
- Unicef Slovenija, info@unicef.si
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, yhd-drustvo@yhd-drustvo.si
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, info@zveza-slepih.si

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu 0700-74/2026/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0700-74/2026/1

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je preučil rešitve, ki jih prinaša predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-2A).[1] Tega je vlada brez predhodno opravljene javne razprave Državnemu zboru (DZ) predložila 5. 11. 2026 in predlagala, naj ga poslanci[2] obravnavajo po skrajšanem postopku.

Predlogu manjka celovita presoja vplivov na vse človekove pravice in svoboščine, zlasti z vidika njihovega spoštovanja, varstva in učinkovitega uživanja brez diskriminacije. Manjka torej presoja vplivov na enakost, kar bi bil predlagatelj dolžan zagotoviti po 14. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD).

Predlagatelj ni opravil analize:

- z vidika pravice do nediskriminacijskega obravnavanja po prvem odstavku 14. člena Ustave v zvezi z vsemi relevantnimi pravicami in svoboščinami,
- z vidika načela enakosti pri urejanju obveznosti po drugem odstavku 14. člena Ustave RS, 26. členu MPPDP ter 12. protokolu k EKČP ter
- z vidika pravice do enakosti.

Brez takšne analize obstaja visoko tveganje nehotenih diskriminatornih učinkov in poslabšanja položaja določenih skupin vključno z diskriminatornimi omejitvami njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

ZJRM-2A bi v novem 9.a členu ZJRM-2 uvedel splošno prepoved zakrivanja obraza na javnih mestih. Kršitve prepovedi zakrivanja obraza bi se po ZJRM-2A kaznovalo z globo za prekršek.

Predlagane rešitve ZJRM-2A bi lahko povzročile diskriminatorne učinke in s tem kršitve prepovedi diskriminacije pri spoštovanju, varstvu in uživanju vrste človekovih pravic in temeljnih svoboščin in drugih s tem povezanih obveznosti po Ustavi RS, 12. Protokolu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), 26. členu Pakta o političnih in državljanskih pravicah (MPPDP), po 2. členu Mednarodnega pakta o ekonomskih in socialnih pravicah (MPESKP) ter 4. in 5. členu Konvencije o pravicah invalidov (MKPI).

Te obveznosti zakonodajalcu prepovedujejo posredno diskriminacijo tako pri urejanju, omejevanju ali poseganju v človekove pravice in svoboščine kot pri uvajanju obveznosti, vključno s kaznovanjem zaradi prekrškov z globami. Pri posredni diskriminaciji so posamezniki ali skupine z določenimi osebnimi okoliščinami zaradi navidezno nevtralne določbe ali merila v manj ugodnem položaju kot druge osebe, za to pa ni objektivno utemeljenega legitimnega, ustavno dopustnega cilja ali pa sredstva za doseganje tega cilja niso ustrezna in nujno potrebna. Ureditev je sprejemljiva, če prestane strogi test sorazmernosti, ki sicer velja tudi za vse posege v katerokoli od človekovih pravic varovanih z Ustavo.

---

[1] Predlog zakona: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C90613F0F01BB6DAC1258EA70042C95D&db=pre_zak&mandat=X&tip=doc

[2] V tem besedilu uporabljeni izrazi, ki se nanašajo na osebe in so zapisani v moški ali ženski slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za vse spole.

Predlagano urejanje je videti nevtralno, saj je določeno, da velja za vse ljudi enako. Vendar Zagovornik ocenjuje, da je urejanje nevtralno le navidezno.

ZJRM-2A bi v novem 9.a členu ZJRM-2 s prepovedjo zakrivanja obraza uvedel povsem novo omejitev sicer ustavno zagotovljene splošne svobode ravnanja. Ta izhaja iz 34. in 35. člena Ustave RS, ki jamčita pravico do spoštovanja osebnega dostojanstva in varnosti, zasebnosti in osebnostnih pravic. Splošna svoboda ravnanja temelji v jamstvu nedotakljivosti človekove telesne in duševne celovitosti ter njegove zasebnosti in osebnostnih pravic. Kot to poudarja Ustavno sodišče RS, splošna svoboda ravnanja daje posamezniku pravico, da 'razpolaga sam s seboj' in s tem, kar mu je kot osebi lastno, brez zunanjih vplivov; za posameznika je namreč pomembno, da izbere svoj življenjski slog, da razvije svojo osebnost in da živi tako, kot se sam odloči. Kot to poudarja Ustavno sodišče RS, imajo navedene pravice »posebno tesno zvezo s človekovim dostojanstvom in torej pripoznanjem zmožnosti samostojnega odločanja. Možnost (…) osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja oziroma ugleda v življenjskem okolju so (…) neločljivi elementi, ki opredeljujejo dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.« »Pravica do osebnega dostojanstva posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja. Iz te človekove lastnosti pa izvira tudi jamstvo osebnostnih pravic.«

Med izjemami, kdaj je zakrivanje obraza dopustno, se v drugem odstavku novega 9.a člena ZJRM-2 našteva kar širok krog okoliščin, tudi osebnih okoliščin, povezanih z zdravstvenim stanjem in izražanjem kulture. Med dopustne izjeme pa se ne vključuje položaja posameznikov in skupin, ki se za zakritje obraza svobodno odločijo zaradi svojih osebnih okoliščin, kot so vera, etnično poreklo, državljanstvo, status prosilca za mednarodno zaščito, invalidnost, telesne značilnosti ali zaradi izražanja svojih političnih in drugih prepričanj in mnenj.

Predlog ne pojasni, kakšen bi bil vpliv predlagane ureditve na določene ženske muslimanske vere, ki si obraz zakrivajo zaradi izražanja svoje vere (41. člen Ustave RS). Ne upošteva, da so tiste, ki so stalno ali začasno v Sloveniji, tudi kot begunke oziroma prosilke za mednarodno zaščito, lahko iz držav, kjer se goji kultura zakrivanja obraza (61. člen Ustave RS). Ne spoštuje, da se nekateri ljudje za pokritje obraza lahko odločijo zaradi invalidnosti ali prirojenih obraznih značilnosti, ker želijo ohraniti zasebnost in na ta način razpolagajo s tem kakšen je njihov videz na javnih mestih. Ureditev bi tudi onemogočila zdaj zagotovljeno anonimnost na javnih mestih in bi s tem lahko učinkovala odvračalno do izražanja političnih in drugih prepričanj, mnenja ali glede uresničevanja pravice do mirnega javnega zborovanja (39. in 42. člen Ustave RS). Predlagana omejitev in grožnja kaznovanja zaradi pokritosti obraza na javnem mestu lahko tako veliko bolj prizadene te osebe kot druge, ne le glede posega v splošno svobodo ravnanja in omenjenih pravic, ampak že glede spoštovanja in varstva njihovega človekovega dostojanstva. To kaže, da bi zaradi tega lahko prišlo do slabše obravnave nekaterih ljudi le zaradi njihovih osebnih okoliščin. Takšna obravnava bi bila po ZVarD hujša oblika diskriminacije, saj bi prizadela večje število ljudi in nesorazmerno tudi nekatere muslimanke, pri katerih sovpadajo osebne okoliščine spola, vere in etničnega porekla, potencialno pa tudi državljanstva in posebno občutljivih statusov tujcev, in bi torej šlo za množično in presečno (intersekcijsko) diskriminacijo.

V obrazložitvi predloga ni prepričljivih utemeljitev, da bi predlagane ukrepe lahko obravnavali kot dopustno izjemo od prepovedi posredne diskriminacije po Ustavi RS. Zagovornik dodatno opozarja na prepoved regresije (in diskriminacije) v zvezi z doseženo ravnijo kulturnih pravic po 2. členu MPESKP in 4. členu MKPI.

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je v dveh sodbah, na kateri se v obrazložitvi predloga sklicuje tudi Vlada, presodilo ureditev v Franciji in Belgiji. Presodilo je, da zagotavljanje javnega reda in miru ni legitimen cilj za uvedbo prepovedi zakrivanja obraza v povezavi z omejitvami pravice do zasebnosti ter svobode izražanja verskih prepričanj in morebitno diskriminacijo. V obrazložitvi predloga ZJRM-2A pa je med drugim navedeno, da je bila sprememba zakona pripravljena prav za to. Zagovornik opozarja, da cilji zagotavljanja javnega reda in lažje identifikacije oseb s strani organov pregona tudi sicer sami zase ne morejo upravičiti splošne prepovedi zakrivanja obraza. 41. člen Zakona o nalogah in pooblastilih policije že daje organom pooblastila za zahtevo po razkritju obraza ob postopku ugotavljanja identitete, kar predstavlja sorazmernejši in milejši ukrep, poleg tega bi bili možni milejši ukrepi tudi omejitve možnosti zakrivanja obraza le v določenih kontekstih (časovno, določeni kraji, kjer bi bila odrejena prepoved zakrivanja). Iz ustavnosodne prakse (zadeva U-I-152/03) izhaja, da že zahteva za legitimacijo pomeni poseg v z Ustavo RS varovane pravice in da razlog za ugotavljanje identitete ne more biti zgolj videz osebe. Predlagana ureditev pa uvaja še mnogo širše in kvalitativno drugačne posege v pravico razpolagati z lastnim videzom in potencialnim razkrivanjem identitete ne le organom oblasti, ampak vsakomur.

Obrazložitev predloga ZJRM-2A se sklicuje tudi na načelo »skupnega življenja«, po katerem naj bi bil razkrit obraz minimalni pogoj za socialno interakcijo in komunikacijo v družbi – prepoved zakrivanja obraza pa nujen ukrep, ki da takšno skupno življenje omogoča. V določenih primerih oziroma v določenih družbenih okoliščinah je to lahko legitimen cilj zakonodajalca, kar je pripoznalo tudi ESČP v obeh navedenih sodbah. Zagovornik pa opozarja , da to ne drži nujno v slovenski družbi. Ta zasledovani cilj je preveč abstrakten in ni bil deležen kakih širših razprav, kaj šele političnega ali družbenega konsenza kot je to bilo v Franciji in Belgiji. Pri tem Zagovornik izpostavlja, da v Sloveniji ne obstaja pravica, da bi lahko ljudje od drugih ljudi zahtevali vzpostavitev komunikacije z drugimi posamezniki niti na javnem kraju, niti v zasebnosti, ampak pravica do avtonomije v okviru splošne svobode ravnanja jamči ravno obratno (»the right to be left alone«). Dodaja tudi, da bi predvideni ukrepi namesto omogočanja skupnega življenja lahko povzročili dodatno poslabševanje strpnosti, krepili stereotipe, pripisane določenim skupinam, spodbujali nestrpnost, stigmatizacijo, izolacijo in segregacijo nekaterih skupin zaradi njihovih osebnih okoliščin, ki bi se zaradi novih omejitev lahko povsem umaknile iz javnega prostora.

Zagovornik opozarja še na posege v pravico do anonimnosti, pa tudi anonimnega uresničevanja svobode izražanja (39. člen Ustave RS), ki je posredno povezana tudi z varstvom pred diskriminacijo: ni mogoče izključiti, da zaradi zahteve po tem, da na javnem kraju razen predvidenih izjem nihče ne sme imeti pokritega obraza, posamezniki ne bi bili identificirani (s strani kogarkoli, ne le organov oblasti) in zato lahko deležni povračilnih ukrepov zaradi javnega izražanja svojih političnih ali drugih prepričanj, povezanih z osebnimi okoliščinami ali mnenj. Povračilni ukrepi so ena izmed oblik diskriminacije po ZVarD. Predlagana zahteva o razkritosti obraza na javnem kraju pa tudi onemogoča pravico, da lahko vsak na anonimen način izraža svoje versko ali politično prepričanje in to hkrati varuje kot posebno občutljiv osebni podatek (38. člen Ustave RS).

V delu, kjer je pokrivanje obraza del kulturnih pravic je omejevanje dosedanjega obsega teh pravic v nasprotju s prepovedjo trajne in diskriminatorne regresije po 2. členu MPPDP ter 4. in 5. členu MKPI. Slednja prepoveduje tudi poslabševanje položaja varstva vseh pravic ljudem z invalidnostmi glede na čas ob ratifikaciji MKPI. To seveda prepoveduje tudi poslabševanje položaja z vidika prepovedi diskriminacije in pravice do enakosti po 5. členu MKPI tako samostojno, kot v povezavi s posameznimi pravicami in svoboščinami.

Praksa ESČP in Sodišča EU opozarja, da je lahko pri presoji sorazmernosti pomemben tudi način sprejemanja odločitev (npr. ali gre za zakonsko ureditev ali ureditev, sprejeto v okviru širokega posvetovalnega procesa, kot je to v primeru kolektivnih pogodb, ki kažejo na neko soglasje oz. konsenz),[3] koherentnost ukrepov (če so med seboj v konfliktu, na katere skupine vse se nanašajo) ter predvidljivost oz. možnost prizadetih za prilagajanje novim pogojem, pri čemer se upoštevajo legitimna pričakovanja.[4]

Zagovornik nazadnje opozarja, da v predlogu ni natančno opredeljeno, kaj pomeni, da je nekdo »zakrit« in kaj so »prepoznavne obrazne poteze« (ne le načini oblačenja, npr. ob mrazu, ampak tudi konteksti ličenja in lepotnih operacij, ki lahko onemogočajo razpoznavanje obraznih potez) ter kdo bo to presojal in po kakšnih merilih. Zaradi tega obstaja tveganje neenotne uporabe prava in arbitrarnega odločanja tudi pri kaznovanju, kar je v nasprotju za ustavnim načelom pravne varnosti (2. člen Ustave RS, lex certa) pri urejanju v kaznovalnem pravu.

Ocenjuje še, da so predvidene globe za tiste, ki se prepovedi v ZJRM-2A ne bi držali, sistemsko neusklajene, saj se prekršek zakrivanja obraza vrednoti bistveno strožje kot marsikatera neposredna nasilna dejanja ali kršitve prepovedi zbujanja nestrpnosti po 24. členu veljavnega Zakona o javnem redu in miru.

Zato Zagovornik poslancem državnega zbora priporoča, da se pred morebitnim sprejetjem zakonskih sprememb opravi celovita presoja njihovih vplivov na enakost in varstvo pred diskriminacijo, vključno s presojo nujnosti in sorazmernosti predlaganih rešitev glede na dejanske razmere v Sloveniji. Ob tem naj se zagotovi široka in poglobljena javna razprava, v katero bodo vključene tudi skupine, na katere bi predlagana ureditev lahko nesorazmerno vplivala.

[3] Glej npr. zadevo SEU, Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA (2007).
[4] Glej npr. zadevo SEU, C-286/12 Evropska komisija proti Madžarski.