



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

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: 11:20, 01.10.2024
Referenčna številka: 0070-20/2024/1

Državni zbor Republike Slovenije
Poslanke in poslanci
Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-20/2024/1
Datum: 1. 10. 2024

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti k predlogu Zakona o dopolnitvah Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (EPA 1633 – IX)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje Državnemu zboru Republike Slovenije (DZ) priporočilo k predlogu Zakona o dopolnitvah Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (EPA 1633 – IX, ZIMI-C).

Zagovornik priporoča DZ, da v 2. členu ZIMI-C spremeni četrto in peto alinejo prvega odstavka predlaganega novega 24.a člena tako, da se ustrezneje in skladno s Konvencijo o pravicah invalidov opredeli namen sofinanciranja programov in projektov za krepitev spoštovanja raznolikosti in enakih možnosti žensk, moških in otrok z invalidnostmi.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Vlada Republike Slovenije, gp.gs@gov.si
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si
- Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, info@varuh-rs.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
- Forum za digitalno družbo, info@fdd.si
- Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo, irssv@siol.net
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, info@nsios.si
- OVCA - Društvo za osveščanje in varstvo - center antidiskriminacije, manca@drustvo-ovca.si
- 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
- 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. 0070-20/2024/1

1.

Zagovornik priporoča DZ, da v 2. členu ZIMI-C spremeni četrto in peto alinejo prvega odstavka predlaganega novega 24.a člena, da se ustrežneje in skladno s Konvencijo o pravicah invalidov opredeli namen sofinanciranja programov in projektov za krepitev spoštovanja raznolikosti in enakih možnosti žensk, moških in otrok z invalidnostmi.

Zagovornik načela enakosti priporoča, da se besedilo v 2. členu ZIMI-C v delu določbe četrte alineje prvega odstavka 24.a člena spremeni tako, da se glasi »... spoštovanju različnosti in sprejemanju ljudi z invalidnostmi kot dela človeške raznolikosti in človečnosti«. Besedilo pete alineje prvega odstavka 24.a člena naj se spremeni tako, da se glasi »... enakim možnostim otrok, žensk in moških z invalidnostmi, zlasti tistih v posebej ranljivih položajih, vključno s programi ali projekti, ki spodbujajo posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti«.

Z novim 24.a členom Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) bi se uredilo namene in pogoje sofinanciranja drugih programov ali projektov za izenačevanje možnosti invalidov v družbi. Ti bi bili med drugim namenjeni tudi:

- »spoštovanju različnosti in sprejemanju invalidov,« in
- »enakim možnostim za invalidne moške in ženske ter invalidne otroke«.

Predlagana zakonska rešitev le delno sledi ključnim načelom oziroma ciljem iz točk d), e), g) in h) iz 3. člena Konvencije o pravicah invalidov (MKPI). Prav tako ne sledi izvirniku MKPI. Uradni slovenski prevod MKPI je pomanjkljiv.

Vsebina četrte alineje prvega odstavka novega 24.a člena ZIMI-C ne povzema niti celega besedila uradnega slovenskega prevoda niti izvirnika točke d) 3. člena MKPI. Besedilo naj se zato na predlagani način dopolni, da se bo spoštovanje različnosti in sprejemanje ljudi z invalidnostmi razumelo v ustreznem kontekstu in skladno z MKPI, torej »kot dela človeške raznolikosti in človečnosti«. Tako bi ustrežneje sledili bistvu na človekovih pravicah utemeljenega modela razumevanja invalidnosti ter vključujoče enakosti; invalidnost namreč ni pomanjkljivost ali hiba.

Podobno tudi v peti alineji prvega odstavka novega 24.a člena ZIMI-C ne sledi dovolj bistvu obveznosti po MKPI, kar je deloma tudi posledica neustreznega slovenskega prevoda. V peti alineji prvega odstavka novega 24.a člena ZIMI-C je treba ustrežneje opredeliti skupine ljudi, ki so jim namenjeni programi in projekti za enake možnosti, omogočiti razumevanje, da enake možnosti po vsebini presegajo izenačevanje možnosti zaradi posledic invalidnosti ter napotiti na tiste ukrepe za enake možnosti, ki jih ZIMI ne ureja.

Odbor za pravice oseb z invalidnostmi (Odbor MKPI) je ob poročilu Slovenije o izvajanju MKPI v letu 2018¹ štel za utemeljena opozorila organizacij ljudi z invalidnostmi in drugih organizacij, ki si prizadevajo za varstvo pravic ljudi za invalidnostmi iz dveh senčnih poročil glede neustreznosti prevoda MKPI. Sloveniji je izrecno priporočil, naj zagotovi ustreznost prevoda.

Zagovornik je glede neustreznosti prevoda posameznih določb MKPI že priporočil opustitev rabe označevalnih izrazov ter drugih pomanjkljivosti. V letu 2023 je pripravil izboljššan prevod MKPI, primerjavo obeh prevodov ter analizo nedoslednosti in napak v besedilu vseh ključnih materialnopravnih členov uradnega prevoda MKPI s protokolom, torej vsebine posameznih pravic in svoboščin ter mehanizmov zaščite. V Priporočilu Vladi Republike Slovenije glede revizije in uveljavitve ustrežnejšega prevoda Konvencije o pravicah invalidov² je Zagovornik v besedilu veljavnega slovenskega prevoda MKPI mdr. ob neustreznost izrazov »invalidni otroci« ter »invalidne ženske« predlagal ustrežnejše izraze v 3. členu in opozoril na pomanjkljivosti glede prevodov določb o enakosti in nediskriminaciji.

Izrazi kot so »invalidni otroci«, »invalidne ženske« ter »invalidni moški« predstavljajo nepotrebno označevalno poimenovanje skupin ljudi z invalidnostmi. Zagovornik priporoča uporabo opisovalnih in s tem bolj vključujočih izrazov, in sicer otroci, ženske ter moški z invalidnostmi. Ti poudarijo, da je invalidnost zgolj del identitete teh oseb, ne pa njihova vseobsegajoča značilnost, ki jih najbolj opredeljuje. MKPI terja odstranitev uporabe vseh izrazov, ki imajo slabšalni prizvok oziroma niso skladni z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah.³ Potrebno je tudi razumevanje, da je skladno z MKPI invalidnosti več, ne le ena. Tovrstne zastarele izraze se opušča tudi v novejši zakonodaji. Uporaba označevalnih izrazov pa bi bila nekonsistentna tudi z dosedanjim besedilom ZIMI, saj ta, ko ureja položaj otrok npr. v 12. členu, teh izrazov ne pozna. ZIMI je pomemben sistemski zakon, namenjen prav uresničevanju obveznosti po MKPI.

Velja dodatno poudariti, da je v točki g) 3. člena MKPI namesto ustreznega prevoda »enakost moških in žensk« (ki povzema besedilo oz. obveznosti držav po Konvenciji o preprečevanju vseh oblik diskriminacije žensk) prevod »enake možnosti za moške in ženske«. Zagovornik vprašanje ustreznosti prevoda MKPI ter širši kontekst uresničevanja pravic, varovanih z MKPI, tudi žensk in otrok z invalidnostmi, predstavlja v posebnem poročilu Za uresničevanje pravic vseh ljudi z invalidnostmi v Sloveniji.⁴ Odbor MKPI za enega ključnih izzivov šteje, da je treba terminološko ter po vsebini zakonodajo bolj dosledno uskladiti z MKPI, to je z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah.

¹ Glej »Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije o pravicah invalidov (MKPI)«, sprejete na 386. seji 5. marca 2018 (CRPD/C/SVN/CO/1). Ta v tč. 4 (c) izraža zaskrbljenost zaradi »neustreznega prevoda Konvencije v slovenščino«. V tč. 5 pa je med drugim priporočil, da naj Slovenija: »(a) pregleda svojo notranjo zakonodajo, politike in programe in jih uskladi z določbami Konvencije, vključno z različnimi opredelitvami invalidnosti v zakonodaji, ter to zakonodajo uskladi z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah;« ter »(b) pregleda sedanji uradni prevod Konvencije v slovenščino, da bi zagotovila točnost prevoda v vseh dostopnih oblikah;«. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v »Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018«, str. 167 in naslednje. Dostopno na <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-leto-2018.pdf>.

² Priporočilo Zagovornika načela enakosti Vladi Republike Slovenije glede revizije in uveljavitve ustrežnejšega prevoda Konvencije o pravicah invalidov je dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-vladi-republike-slovenije-glede-revizije-in-uveljavitve-ustreznejšega-prevoda-konvencije-o-pravicah-invalidov/>.

³ Glej opombo 1, podrobneje tudi v posebnem poročilu Zagovornika, gl. opombo 4 spodaj, pojasnjeno na straneh 27 - 32 ter 85 - 88.

⁴ Dostopno na https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2024/08/Posebno-porocilo_Za-uresnicevanje-pravic-vseh-ljudi-z-invalidnostmi-v-Sloveniji.pdf.

Predlagatelj skuša z določbo zajeti splošno načelo enakih možnosti (tč. e) 3. člena MKPI), položaj moških in žensk (tč. g) 3. člena MKPI) ter položaj otrok (tč. h) 3. člena MKPI) z invalidnostmi. Vendar tega cilja na predlagani način ne doseže. Enake možnosti veljavni ZIMI v četrtem odstavku 3. člena opredeljuje na poseben (ožji) način, tj. glede na invalidnost, ne splošno: »Zagotavljanje enakih možnosti so načrtovane dejavnosti, s katerimi se omogoči, da so različni deli družbe in okolja, kot so javne službe, grajeno okolje, blago in storitve, namenjene javnosti, informacije, komunikacije ipd., dostopni vsem, predvsem invalidom«.

Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM) in druga zakonodaja, pravo EU in pravo Sveta Evrope dosledno uporabljajo besedno zvezo »enake možnosti žensk in moških«. Zaradi načela pravne varnosti, jasnosti in določnosti pri urejanju s predpisi naj se besedna zveza v ZIMI ujema s to zakonodajo. Tako bo dovolj jasno, na kaj se to urejanje nanaša: kaj se lahko spodbuja, zakaj in kako. Ta zakonodaja podrobneje ureja nekatere ključne ukrepe za enake možnosti ter pogoje zanje.

Cilj MKPI je širši: enakost žensk in moških, poleg tega pa MKPI temelji na vključujoči enakosti (glej opombo 3, str. 29), ki mdr. spoštuje tudi raznolikost. Od ljudi z invalidnostmi (npr. otrok, glej tč h) 3. člena MKPI) se ne sme pričakovati, da se asimilirajo in da zanikajo svojo različnost oz. identiteto oziroma da se rehabilitirajo.

Zato je smiselno jasneje urediti spodbude za izenačevanje možnosti glede na tveganje diskriminacije ali drugih strukturnih neugodnih položajev otrok, žensk in moških z invalidnostmi nasploh, torej zaradi različnih osebnih okoliščin. Treba je zagotoviti odpravljanje ovir in strukturnih neugodnosti tudi zaradi večkratne⁵ (multiple) in presečne (intersekcijske) diskriminacije, ki nastaja zaradi različnih osebnih okoliščin v preseku z invalidnostmi, kot to zapoveduje MKPI.⁶ Tudi Pravo EU je zavezano preprečevanju presečne diskriminacije (kontekst ratifikacije MKPI ter Istanbulske konvencije), nekatere direktive pa vsaj v preambulah že poznajo pristop »najprej pomisliti na najšibkejše« (npr. Direktiva o zahtevah glede dostopnosti za proizvode in storitve (2019/882)). Pri presečnem pristopu k določanju, kdo je upravičen do takih spodbujevalnih ukrepov, so v ospredju vprašanja, kdo in zakaj je najbolj prikrajšan, stigmatiziran, izključen oz. ranljiv za diskriminacijo ali strukturne neenakosti znotraj posameznih družbenih skupin, torej kdo bi moral biti prednostno upravičen do dodatnih ukrepov za izenačevanje možnosti.

Predlagana besedna zveza »v posebej ranljivih položajih« bi zato lahko ustrezneje poudarila, kdo to je. Do takih ukrepov niso prednostno upravičeni moški z invalidnostmi, ampak še pred tem ženske, sploh pa otroci. Te skupine (npr. ženske z invalidnostmi) niso homogene, ampak so raznolike, v posebno ranljivih položajih pa so zlasti podskupine (npr. ženske z

⁵ V besedilu veljavnega prevoda točke p) Preambule ter 6. člena je uradni prevod MKPI neustrezen, saj omenja »različne vrste diskriminacije«, namesto »večkratne diskriminacije« (multiple diskriminacije). S prevodom se izgubi smisel izrecnega opozorila na prepoved posebne oblike diskriminacije. Večkratna (multipla) diskriminacija pomeni diskriminacijo zaradi več osebnih okoliščin hkrati (za opredelitev glej npr. 12. člena ZVarD), njena različica pa je tudi presečna (intersekcijska/intersekcionalna) diskriminacija, ki je po razlagi Odbora za pravice ljudi z invalidnostmi prav tako smiselno prepovedana po MKPI. Glej opombo 1, tč. 26, str. 13 in 14.

⁶ Glej npr. pojasnila Odbora MKPI v Splošnem komentarju št. 3 o ženskah in deklicah z invalidnostmi, 4. odstavek, tč. c) in naslednje. Dostopno na <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no3-article-6-women-and-girls>. Prav tako glede položaja otrok v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji, 36 in 37 odstavek, str. 10. Dostopno na <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no6-equality-and-non-discrimination>. Podobno glej stališča Odbora za pravice otrok v splošnem komentarju št. 9 o pravicah otrok z invalidnostmi, str. 3, dostopno na https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11, ali Odbora za odpravo diskriminacije žensk v Splošnem priporočilu št. 28 o temeljnih obveznostih po 2 členu Konvencije o preprečevanju vseh oblik diskriminacije žensk, str. 4 in 6, dostopno na <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g10/472/60/pdf/g1047260.pdf>.

invalidnostmi s hkratno migrantsko ali begunsko izkušnjo, razseljene ali tiste, ki živijo v revščini). Pri enakih možnostih za otroke, ženske in moške z invalidnostmi torej ne gre le za ukrepe za enake možnosti po ZIMI, ampak za ukrepe, ki otrokom, ženskam ali moškim v najbolj ranljivih položajih lahko pomagajo zaradi strukturnih neugodnosti, povezanih z drugimi osebnimi okoliščinami (ne le spolom in starostjo). To omogoča, da se kot skupine ljudi z invalidnostmi v ranljivih položajih opredelijo npr. deklice, določene starostne skupine otrok, starejši moški, ženske s slabim gmotnim položajem ali izobrazbo.

Zaradi večje jasnosti je v besedilo smiselno vključiti tudi možnost spodbujanja s posebnimi ukrepi za zagotavljanje enakosti (zgoraj navedeni cilji in načela po MKPI). Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti so skladno z ZVarD ukrepi, ki imajo namen zagotoviti uresničevanje pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na tistih področjih družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine oziroma določenih osebnih okoliščin. Posebni ukrepi se sprejmejo z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic takšnega položaja oziroma predstavljajo nadomestilo za manj ugoden položaj. Pogoje zanje za pozitivne ukrepe splošno in natančneje (ter ustrezneje kot ZEMŽM) urejata 17. in 18. člen ZVarD. To sistemsko povezavo določa tudi deveta alineja prvega odstavka predlaganega novega 24.a člena, a na presplošen način.