

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**VESNA KLEPEC**

**PROBLEMI IMPLEMENTACIJE PRIPOROČENIH SKUPNIH  
EVROPSKIH POLITIK – PRIMER RESOLUCIJE O ZNAKOVNIH  
JEZIKIH ZA GLUHE**

**MAGISTRSKO DELO**

**MENTORICA: red. prof. dr. DANICA FINK - HAFNER**

**Ljubljana, 2007**

# KAZALO VSEBINE

<b>SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....</b>	<b>5</b>
<b>KAZALO PREGLEDNIC.....</b>	<b>6</b>
<b><u>I. UVOD</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b>1. TEMA, CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK MAGISTRSKEGA DELA.....</b>	<b>7</b>
1.1. GLUHOTA.....	9
1.2. KOMUNIKACIJA GLUHIH OSEB.....	10
1.3. ZNAKOVNI JEZIK.....	11
1.4. PROUČEVANJE ZNAKOVNEGA JEZIKA IN SKUPNOSTI GLUHIH.....	12
<b>2. NAMEN IN HIPOTEZE MAGISTRSKEGA DELA.....</b>	<b>14</b>
<b>3. RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....</b>	<b>15</b>
<b>4. STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA.....</b>	<b>16</b>
<b><u>II. TEORETIČNI IN METODOLOŠKI PRISTOPI</u></b>	<b><u>17</u></b>
<b>5. IMPLEMENTACIJA ALI PROCES IZVAJANJA JAVNIH POLITIK KOT DEL ŠIRŠEGA POLICY PROCESA.....</b>	<b>17</b>
5.1. JAVNE POLITIKE IN PROCES NJIHOVEGA OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA.....	18
5.2. POMEN IN ZNAČILNOSTI FAZE IZVAJANJA JAVNIH POLITIK.....	20
5.3. POGOJI ZA "POPOLNO" IZVAJANJE JAVNE POLITIKE.....	21
5.4. DVA POGLEDA NA IZVAJANJE JAVNIH POLITIK: "OD ZGORAJ NAVZDOL" IN "OD SPODAJ NAVZGOR".....	26
5.5. SPREMLJANJE IZVAJANJA JAVNIH POLITIK.....	28
<b>6. JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI.....</b>	<b>30</b>
6.1. PRISTOPI K PROUČEVANJU JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV.....	30
6.2. TIPOLOGIJA JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV.....	31
6.3. IZBIRA JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV.....	35
6.4. JAVNOPOLITIČNI SLOG.....	38
<b>7. OBLIKOVANJE IN IZVAJANJE POLITIK NA RAVNI EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>40</b>
7.1. EU KOT "NOV SISTEM VLADANJA".....	41
7.2. MNOGONIVOJSKO ODLOČANJE IN JAVNOPOLITIČNA OMEŽJA.....	44
7.3. SKUPNE EVROPSKE POLITIKE.....	47
7.4. IMPLEMENTACIJA SKUPNIH EVROPSKIH POLITIK.....	48
<b>8. EVROPSKI PARLAMENT.....</b>	<b>52</b>
8.1. ZAKONODAJNA FUNKCIJA.....	53
8.2. PRORAČUNSKA FUNKCIJA.....	55
8.3. NADZORNA FUNKCIJA.....	55
<b>9. PRAVNI AKTI V EVROPSKI UNIJI.....</b>	<b>56</b>
9.1. UREDBE.....	56
9.2. DIREKTIVE.....	57
9.3. ODLOČBE.....	57
9.4. PRIPOROČILA IN MNENJA.....	58
9.5. POGODBA O USTAVI ZA EVROPO.....	58

### **III. NORMATIVNE POLITIKE – MEDNARODNI POGLED** **59**

<b>10. NAJPOMEMBNEJŠI MEDNARODNI PRAVNI DOKUMENTI ZA ZAGOTAVLJANJE PRAVIC GLUHIM OSEBAM.....</b>	<b>59</b>
10.1. SPLOŠNA DEKLARACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	59
10.2. DEKLARACIJA O PRAVICAH INVALIDOV.....	60
10.3. DUNAJSKA DEKLARACIJA.....	60
10.4. STANDARDNA PRAVILA ZA IZENAČEVANJE MOŽNOSTI INVALIDOV.....	61
10.5. RESOLUCIJA O ENAKIH MOŽNOSTIH ZA INVALIDE.....	62
10.6. RESOLUCIJA O VKLJUČEVANJU INVALIDNIH OTROK IN MLADOSTNIKOV V SPLOŠNE VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNE PROGRAME.....	63
10.7. SALAMANŠKA IZJAVA.....	63
10.8. RESOLUCIJA O ZNAKOVNIH JEZIKIH ZA GLUHE.....	64
<b>11. RESOLUCIJA O ZNAKOVNIH JEZIKIH ZA GLUHE.....</b>	<b>64</b>
11.1. PREGLED STANJA O UPORABI ZNAKOVNIH JEZIKOV ZA GLUHE V DRŽAVAH ČLANICAH EU.....	66
11.2. PRIMERJALNI PREGLED (KOMENTAR).....	69

### **IV. GLUHE OSEBE IN STANJE ZNAKOVNEGA JEZIKA V SLOVENIJI** **70**

<b>12. POLOŽAJ GLUHIH IN NAGLUŠNIH OSEB V SLOVENIJI.....</b>	<b>70</b>
12.1. ZGODOVINSKI PREGLED ZNAKOVNEGA JEZIKA GLUHIH V SVETU.....	74
12.2. RAZVOJ ZNAKOVNEGA JEZIKA V SLOVENIJI.....	76
<b>13. ZAKON O UPORABI SLOVENSKEGA ZNAKOVNEGA JEZIKA.....</b>	<b>78</b>
13.1. PRAVICA DO TOLMAČA.....	78
13.2. PRIPRAVE NA SPREJEM ZAKONA.....	80
13.3. DOLOČBE ZAKONA.....	81
13.4. ZAVOD ZDRUŽENJE TOLMAČEV ZA SLOVENSKI ZNAKOVNI JEZIK.....	84
13.5. NACIONALNA POKLICNA KVALIFIKACIJA: TOLMAČ SLOVENSKEGA ZNAKOVNEGA JEZIKA.....	86
13.6. TOLMAČI SLOVENSKEGA ZNAKOVNEGA JEZIKA.....	88

### **V. IMPLEMENTACIJA RESOLUCIJE O ZNAKOVNIH JEZIKIH ZA GLUHE** **90**

<b>14. KOMBINACIJA JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV.....</b>	<b>90</b>
14.1. JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI, KI JIH PREDVIDEVA ZUSZJ.....	90
14.1.1. Regulatorni ukrepi.....	91
14.1.2. Ekonomski ukrepi.....	93
14.1.3. Informacijski ukrepi.....	97
14.2. PRAVICA DO INFORMIRANJA V GLUHIM OSEBAM PRILAGOJENIH TEHNIKAH.....	98
14.2.1. Podnaslavljanje oddaj in tolmačenje v znakovni jezik.....	98
14.2.2. Video novice v znakovnem jeziku.....	103
14.3. POUČEVANJE ZNAKOVNEGA JEZIKA ZA SLIŠEČE OSEBE.....	104
14.4. SLOVARJI ZA ZNAKOVNI JEZIK.....	105
14.5. IZMENJAVA ZNAKOVNIH JEZIKOV.....	107
14.6. INSTITUCIONALNI VIDIKI IN FINANCIRANJE.....	107
14.7. KOMBINACIJA JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV IN DOSEGANJE ZASTAVLJENIH CILJEV POLITIKE.....	108
<b>15. DOLŽINA IMPLEMENTACIJSKE VERIGE.....</b>	<b>109</b>

### **VI. SKLEP** **111**

<b>16. SKLEPNE UGOTOVITVE.....</b>	<b>111</b>
------------------------------------	------------

**VII. BIBLIOGRAFIJA** **115**

---

<b>17. SEZNAM TEMELJNE LITERATURE.....</b>	<b>115</b>
17.1. ZNANSTVENA LITERATURA.....	115
17.2. VIRI.....	118
17.3. PRAVNI VIRI.....	119
17.4. VIRI Z MEDMREŽJA.....	120
17.5. INTERVJUJI.....	121

**VIII. PRILOGA** **123**

---

<b>ZAKON O UPORABI SLOVENSKEGA ZNAKOVNEGA JEZIKA.....</b>	<b>123</b>
-----------------------------------------------------------	------------

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC**

- dB** – Decibel (enota za merjenje jakosti zvoka ali glasnosti)
- ECB** – Evropska centralna banka (European Central Bank)
- EFSLI** – Evropski forum prevajalcev znakovnega jezika (European Forum of Sign Language Interpreters)
- EMU** – Ekonomska in monetarna unija (Economic and Monetary Union)
- EP** – Evropski parlament
- EU** – Evropska unija
- EUD** – Evropska zveza gluhih (The European Union of the Deaf)
- Hz** – Hertz (enota za merjenje frekvence)
- MDDSZ** – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
- MMC** – Multimedijski center
- OZN** – Organizacija združenih narodov
- RS** – Republika Slovenija
- RTV** - Radiotelevizija
- SSKJ** – Slovar slovenskega knjižnega jezika
- TV** - Televizija
- UNESCO** – Organizacija združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
- UNICEF** – Sklad združenih narodov za pomoč otrokom (The United Nations Children's Fund)
- WAP** – Mobilni internet (Wireless Application Protocol)
- WFD** – Svetovna zveza gluhih (World Federation of the Deaf)
- WHO** – Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)
- ZDA** – Združene države Amerike
- ZDGNS** – Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije
- ZJ** – Znakovni jezik
- ZUSZJ** – Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika
- ZZLS** - Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 6.2.1: *Javnpolitični instrumenti*, str. 32

Preglednica 6.2.2: *Dvostopenjska kvalifikacija javnpolitičnih instrumentov*, str. 33

Preglednica 6.2.3: *Vedungova tristopenjska kvalifikacija javnpolitičnih instrumentov*, str. 34

Preglednica 12.1: *Število gluhih in naglušnih oseb v Sloveniji po posameznih društvih*, str. 71

Preglednica 13.6.1: *Število tolmačev v Sloveniji po območjih*, str. 89

Preglednica 14.1.1: *Javnpolitični instrumenti v ZUSZJ*, str. 91

# **I. UVOD**

## **1. TEMA, CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK MAGISTRSKEGA DELA**

Ena najpomembnejših dolžnosti sodobne pravne države je varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta naloga je za državo težavna, zlasti v različnih postopkih, v katerih se srečujejo potencialno konfliktni interesi državljanov in predstavnikov različnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih funkcij. V tem smislu so še posebej ranljive prav osebe s posebnimi potrebami, kamor sodijo tudi gluhi in naglušni ljudje. Uveljavljanje enakih možnosti za vse pomeni ustvarjati enake življenjske priložnosti v izobraževanju, v pridobivanju znanja in informacij, pri dostopnosti do dela, zdravstvenega varstva, pri dostopnosti do kulturnih dobrin, skratka v vsem, čemur pravimo človeka vredno življenje po njegovi izbiri (Urh, 2005: 7).

Temeljna ovira gluhih in naglušnih ljudi je v komunikaciji z okoljem. V času, ko je na voljo toliko komunikacijskih povezav, da je hitrost in količina posredovanih informacij vsak dan večja, je velik problem za to populacijo, kako se sploh vključiti v sistem izmenjave informacij in znanja. Pravica do informiranja je v gospodarsko razvitem svetu nujna, v času visoke informacijske tehnologije pa predvsem mnogo lažje uresničljiva kot nekdanj. Gluhi ljudje razmišljajo in se učijo vizualno, zato je znakovni jezik temeljni pogoj za razumevanje vsebine. Brez znakovnega jezika govorjeni jezik ostane črkovno zaporedje praznih besed. Znakovni jezik je gluhim osebam namreč edini popolnoma dostopen jezik in za večino njih bo govorjeni jezik določene države ali regije za vedno ostal tuji oz. drugi jezik. Brez znakovnega jezika gluhi ne morejo delovati kot enakovredni in enakopravni člani družbe in komunicirati z zunanjim svetom. Prav zato šele priznanje znakovnega jezika gluhim omogoča dostop do enakovredne izobrazbe ter socialne in poklicne vključitve. Po večletnem intenzivnem lobiranju Evropske zveze gluhih (EUD)<sup>1</sup> na ravni EU ter ozaveščanju odločevalcev in splošne javnosti o pomembnosti znakovnega jezika za gluho populacijo je Evropski parlament leta 1988 (in ponovno leta 1998) sprejel *Resolucijo o znakovnih jezikih za gluhe (A2-302/87 in B4-099/98)*, v kateri poziva države članice EU, da priznajo znakovni jezik gluhih in pravico do njegove uporabe ter poklic tolmača za znakovni jezik.

---

<sup>1</sup> EUD (The European Union of the Deaf) je evropska neprofitna organizacija, katere članstvo sestavljajo nacionalna združenja gluhih vsake od držav članic EU. Ustanovljena je bila leta 1985 in je edina organizacija, ki predstavlja in brani interese gluhih oseb na ravni EU.

Resolucije Evropskega parlamenta so pravno neobvezujoče (za razliko od treh zavezujočih pravnih aktov, ki jih ima na voljo EU: odločbe, direktive in regulacije), zato je ureditev omenjenega vprašanja v posameznih državah navadno v močni korelaciji s sprejemanjem in upoštevanjem multikulturnih in multietičnih vrednot v določeni družbi (Stevens, 2005). Kar se tiče uradnega priznanja znakovnega jezika na ravni EU, se ureditev v posameznih državah članicah precej razlikuje. Nekatere države so uredile status svojih nacionalnih znakovnih jezikov v ustavah, druge so se jih odločile priznati z zakonom, nekatere so to uredile v posameznih področnih zakonih (izobraževanje, zdravstvo...), medtem ko nekatere tega vprašanja do danes še niso uredile. Čeprav se posamezne države soočajo z enakimi problemi, uporabljajo različne javnopolitične instrumente za njihovo razreševanje.

V okviru prilagoditve slovenske zakonodaje evropski je bila postavljena tudi zahteva po ureditvi tega vprašanja. Slovenija je tako kot 25. država na svetu z zakonom priznala znakovni jezik in zakonsko uredila tudi druga vprašanja: zadovoljevanje potreb po tolmačih v državi, jasna pooblastila Združenju tolmačev za slovenski znakovni jezik, svobodna izbira tolmačev ter brezplačna pravica do tolmača pred državnimi in lokalnimi organi, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe ter v vseh drugih življenjskih situacijah, v katerih bi jim gluhotu pomenila oviro pri zadovoljevanju njihovih potreb. Zakon priznava tako uporabo slovenskega znakovnega jezika kot tudi pravico do informiranja v prilagojenih tehnikah za gluhe. Vse to je osnovni pogoj za celostno oblikovanje osebnosti gluhih, saj znakovni jezik za gluhega otroka postane prvi jezik, po katerem se nauči slovenskega jezika in mu kasneje tudi omogoči lažje vključevanje v svet slišočih.

Ker je uspešnost neke javne politike v veliki meri odvisna od njene implementacije, se bom v svojem magistrskem delu posvetila analizi predvidenih in uporabljenih javnopolitičnih instrumentov v Zakonu o uporabi slovenskega znakovnega jezika (v nadaljevanju ZUSZJ), njihovi uspešnosti za zagotavljanje pravic gluhim osebam v skladu z določbami zakona ter v zvezi s tem skušala ovrednotiti dosedanje implementacijske procese. Skušala bom odgovoriti na vprašanje kolikšna je učinkovitost nacionalnih izbir javnopolitičnih instrumentov v Sloveniji pri izvajanju priporočil Evropskega parlamenta. Ali morda prihaja do blokad pri določenih instrumentih in zakaj? Zanimalo me bo, v kolikšni meri se uresničujejo posamezne točke Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe in kakšni so vzroki za morebitne nezaželene ali nedosežene cilje politik oz. t.i. implementacijski deficit.



## 1.1. Gluhota

Gluhota je med najtežjimi invalidnostmi zaradi doživljenjske ovire verbalne govorne komunikacije, ki se kaže pri gluhoti v različni stopnji trajne izoliranosti iz sliščega okolja. Je stanje brez zvokov, brez glasu, brez šumov. To pomeni, da so invalidi sluha in govora prizadeti, oz. ovirani pri zadovoljevanju svojih vitalnih potreb in interesov. Zaradi okvare sluha imajo gluhe in težko naglušne osebe največje težave pri sporazumevanju in komunikaciji z okoljem, v katerem živijo, se izražajo, ustvarjajo, delajo ali preživljajo prosti čas. Biti gluha namreč pomeni, biti odrezan od normalne poti sprejemanja in podajanja informacij. Gluhim osebam<sup>2</sup> je onemogočeno učenje govora po naravni poti, ta je zlasti otežen za tiste osebe, ki so popolnoma gluhe od rojstva. Slednje niso nikdar imele nikakršnih izkušenj z zvokom in govorom, zato je njihov napredek v učenju govora zelo dolgotrajen in težaven. Med nami živi veliko ljudi vseh starosti z različnimi stopnjami okvare sluha. Ker pa je gluhota nevidna okvara, je zanjo značilno, da jo sliščči opazijo šele ob vzpostavitvi komunikacije z gluhi (Klepec, 2004: 7; Internet 1).

V naši državi je povprečna okvara sluha v predšolskem obdobju 0,9 otroka na 1000 živorojenih otrok. Glede na število rojstev se v Sloveniji na leto rodi okoli 15 gluhih novorojenčkov, kar kaže, da se pojavnost gluhot pri nas ne razlikuje od drugih evropskih držav (Košir, 1999: 21).

Drugačnost v razvoju gluhega oz. naglušnega otroka ni posledica same gluhot, slabših sposobnosti, prizadetosti ali nezmožnosti, kot misli veliko ljudi. Razvoj jezika in komunikacije je namreč pri teh otrocih slabši, zato ne razumejo dovolj zakonitosti sveta okoli sebe, primanjkuje jim informacij in razlag, njihovi socialni stiki so omejeni in možnost frustracij je s tem večja. Vse to pa se pozna v njihovem razvoju in napredku. Prav zato gluhi otrok potrebuje čim zgodnejše usposabljanje na jezikovnem, komunikacijskem in govornem področju (Košir, 1999: 13).

Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) uvršča gluhe med najtežje invalide. Gluhe osebe so osebe z izgubo sluha nad 90 dB na frekvencah 500, 1000 in 2000 Hz. Gluhoto razvrščamo po mednarodni klasifikaciji (po Fowlerju) kot 100-odstotno telesno okvaro. V Sloveniji se še

---

<sup>2</sup> Termin gluhe osebe pokriva vse kategorije gluhot od gluhega do gluhonemega.

vedno uporabljajo določila zveznega samoupravnega sporazuma o seznamu telesnih okvar, po katerem je gluhih oseb s popolno izgubo sluha nad 95% po Fowlerju priznana le 70-odstotna telesna okvara. To jih uvršča med invalide tretje kategorije, zaradi česar jim ne pripada niti minimalna invalidnina, nimajo pravice do tehničnih pripomočkov itd<sup>3</sup>.

## 1.2. Komunikacija gluhih oseb

Komunikacija je sprejemanje in oddajanje sporočil, vplivanje na okolje s pomočjo čustev, mišljenja in ravnanja. V tako široki oznaki sta jezik in govor le ena od možnih oblik komunikacije, le-ta pa je temeljna oznaka za vse medčloveške odnose in je zato vsekakor ni mogoče zožiti zgolj na glasovni govor. Zadnja desetletja so bila kar se tiče obravnave gluhih oseb značilna po tem, da so bili vsi naporji usmerjeni v razvoj glasovnega govora, kar pa ni prineslo želenih rezultatov. Glasovni govor gluhih oseb je po formalni strani največkrat slabo razumljiv, jezikovni govor pa skromen ter slovarsko in slovnično pomanjkljiv. Prav zato je za učinkovitejšo pomoč gluhih oseb potreben mnogovrsten in diferenciran pristop k vsakemu gluhih posamezniku, glede na njegove specifične zmožnosti in potrebe (Podboršek, 1990: 9).

Ljudje, ki nimajo težav s sluhom običajno komunicirajo z govorom in poslušanjem. Njihova pozornost je pri sporazumevanju osredotočena na besede in ton, v katerem so bile le-te izgovorjene. Za podkrepitev svojih besed pa slišči v vsakdanjem življenju pogosto uporabljajo tudi mimiko in geste. Pri tem so prsti, roke in obraz zelo uporabno sredstvo pri medsebojnem sporazumevanju. Gluhi so prikrajšani pri sprejemanju informacij po zgolj slušni poti, zato se morajo posluževati drugih oblik, da pridejo do informacij. Za gluhe osebe (in tudi naglušne, ki sicer s pomočjo slušnega aparata nekaj slišijo, a jim to ne zveni tako kot sliščim) je izredno pomembno, da je govorjeno sporočilo čim bolj vidno (Podboršek, 1990: 9,15). Pri tem pa je pogosto učinkovita in uspešna kombinacija različnih metod, ki jih tudi sicer gluhi uporabljajo v komunikaciji z drugimi (glej Podboršek, 1990: 9):

- odgledovanje,
- prstna abeceda,
- kretnje,
- mimika,

---

<sup>3</sup> V Sloveniji je gluhih ljudem s popolno izgubo sluha priznana pravica do priznanja delovne dobe, ki se šteje s povečanjem ali t.i. "beneficirana delovna doba".

- poslušanje,
- govor,
- risanje,
- pisanje ter
- kombinacije nekaterih ali vseh možnosti.

### 1.3. Znakovni jezik

Ena od temeljnih človekovih potreb je potreba po sporočanju. Zaradi izgube sluha, se gluhe osebe sporazumevajo z znakovnim jezikom, ki se uresničuje z govorico kretenj in mimiko obraza. Znakovni jezik je jezik sporazumevanja gluhih oseb oz. naravno sredstvo za sporazumevanje gluhih oseb (ZUSZJ, 2002). Znakovni jezik je torej način sporazumevanja večine odraslih gluhih ljudi, kadar se družijo z drugimi gluhi ali s slišječimi, ki obvladajo znakovni jezik (Lobnik-Zorko, 1999: 62).

Znakovni jezik je vizualno-znakovni jezikovni sistem z določeno postavitvijo, lego, usmerjenostjo in gibom rok in prstov ter mimiko obraza (ZUSZJ, 2002). Osnovni elementi znakovnega jezika tako niso besede, pač pa kretnje, mimika, prstna abeceda in odgledovanje. Kot vsak jezik, ima tudi znakovni jezik svoja lastna pravila in zakonitosti ter svoj način izražanja, ki pa se seveda razlikuje od pravil in zakonitosti govornih jezikov (Lobnik-Zorko, 1999: 62). Slovenski znakovni jezik namreč ni samo v govorico rok prevedena slovenščina, pač pa se od nje razlikuje prav toliko kot npr. angleščina. Ima svoje besedišče, drugačna pravila sklanjanja, spreganja in stopnjevanja, drugačno zgradbo stavka, drugačna rekla, drugače gradi besedilo itd. (Kuplenik, 2002: 28).

Kar se tiče posameznih nacionalnih znakovnih jezikov po svetu, lahko rečemo, da imajo dosti skupnega. Precej lažje namreč primerjamo slovnico nemškega in slovenskega znakovnega jezika, kot pa npr. slovenski znakovni jezik in slovenščino. Res pa je, da to velja predvsem za znakovne jezike iz sorodnih kulturnih okolij, saj imata npr. slovenski in japonski znakovni jezik le malo skupnega<sup>4</sup>. To nam pove, da je znakovni jezik neke države precej vezan na svoj kulturni prostor, saj vsak jezik odseva miselnost okolja, v katerem se uporablja. To torej velja tudi za znakovne jezike, saj npr. nekatere poteze slovenskega znakovnega jezika odsevajo

---

<sup>4</sup> Razen gibalno-vidnega posredovanja in nekaterih slovničnih sredstev.

slovensko misel in tako se ta bistveno razlikuje od drugih znakovnih jezikov, npr. v frazeologiji (Kuplenik, 2002: 28). Obstaja pa tudi mednarodni znakovni jezik, ki se ga uporablja predvsem na mednarodnih kongresih gluhih.

Ker se je znakovni jezik razvil iz skupnosti gluhih nosi s seboj vse, kar je značilno za življenje neke jezikovne skupnosti: miselnost, kulturno identifikacijo in besedno umetnost. V tujini, zlasti v Združenih državah Amerike (ZDA) in Skandinaviji, gluhi nase gledajo kot na jezikovno manjšino in nikakor ne kot na invalide (Kuplenik, 2002: 29).

#### **1.4. Proučevanje znakovnih jezikov in skupnosti gluhih**

V zadnjih štiridesetih letih se vedno več raziskovalcev odloča za proučevanje skupnosti gluhih in znakovnih jezikov v svetu. Povečan interes za proučevanje je posledica razvoja na več področjih, zlasti na naslednjih dveh (Leeson, 2002: 5):

1. Jezikovna analiza znakovnih jezikov, ki jih uporabljajo skupnosti gluhih;
2. Razvoj socialnega modela invalidnosti kot alternativa prevladujočemu medicinskemu modelu.

Ad 1) Jezikovna analiza znakovnih jezikov se je začela v poznih petdesetih letih 20. stoletja s t.i. "lingvistično revolucijo", ki jo je v svojem delu sprožil Noam Chomsky. Prva moderna jezikovna analiza naravnega znakovnega jezika se je začela na Nizozemskem, kjer je leta 1956 dr. Bernard Tervoort opisal glavne fonološke značilnosti nizozemskega znakovnega jezika. Približno v istem času je ameriški profesor dr. William Stokoe pričel z jezikovno analizo ameriškega znakovnega jezika. Delo slednjega je bilo precej odmevno in je postalo temelj priznanja, da so znakovni jeziki polnopravni jeziki, ki imajo mnogo skupnega z drugimi naravnimi jeziki<sup>5</sup>. Na tem mestu je pomembno omeniti, da znakovni jeziki zadostujejo kriterijem za definiranje manjšinskih ne-teritorialnih jezikov (glej Leeson, 2002: 5), kar pomeni, da se znakovni jezik v posamezni državi uporablja razpršeno po celotni državi in ne le na določenem teritorialnem ozemlju, kar je sicer značilno za manjšinske jezike<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Znakovni jeziki so prav tako "materni jeziki" za skupnosti gluhih; lahko definiramo stopnje v razvoju znakovnega jezika, ki sovpadajo s starostjo otroka; obstajajo različni dialekti in variacije v spolu; znakovni jezik se lahko uporablja tako za splošno komuniciranje kot za ustvarjanje poezije; itd.

<sup>6</sup> Tudi v primeru znakovnih jezikov obstajajo izjeme: npr: katalonski znakovni jezik v Španiji, irski znakovni jezik na Severnem Irskem in lokaliziranih področjih Velike Britanije itd.

Lingvisti tudi dandanes nadaljujejo z analiziranjem in opisovanjem slovnične strukture različnih znakovnih jezikov, kar vključuje delo na različnih ravneh fonetike, fonologije, morfologije, sintakse in semantike. Prav tako se delo nadaljuje na področju jezikovne tipologije, kjer se jezikoslovci posebej posvečajo primerjanju struktur in značilnosti znakovnih jezikov, ki niso sorodni (npr. ameriški znakovni jezik in indo-pakistanski znakovni jezik itd.) (Leeson, 2002: 5).

Ad 2) Socialni model invalidnosti se je razvil, ko so invalidi začeli same sebe opisovati drugače, kot jih je opisovala medicinska stroka. Za razliko od slednje, ki je njihovo nezmožnost opisovala v smislu "kaj je narobe z njimi", se je leta 1980 razvil nov pogled, t.j. socialni model invalidnosti. Ta model se osredotoča na stvari v družbi, ki predstavljajo kakršnekoli ovire za invalidne osebe. Glavno načelo socialnega modela je, da so ovire za invalidne ljudi ustvarjene od družbe same. Družba je namreč tista, ki onemogoča invalide s tem, ko ustvarja ovire za njihovo participacijo (če npr. obstajajo klančine, oseba na invalidskem vozičku lahko vstopi v stavbo; če obstajajo dokumenti v Braillovi pisavi, slepa oseba lahko bere; če se zagotovijo tolmači znakovnega jezika, gluhe osebe lahko polnopravno sodelujejo v komunikaciji). V tem smislu bi se za primeren dostop in pravice za vsakogar morala spremeniti družba, ne pa da le-ta poskuša spremeniti invalidno osebo tako, da bi ta ustrezala prevladujočim družbenim normam (Leeson, 2002: 4,5).

Ta pogled je vplival tudi na skupnosti gluhih, ki so uporabile socialni model za ponovno definiranje svoje vloge v družbi. Ta spremenjena perspektiva se sklada s številnimi sodobnimi antropološkimi razlagami o skupnostih gluhih, saj te vidijo gluhe kot skupnosti ljudi s posebnimi kulturnimi normami in vrednotami ter močnim občutkom za skupno identiteto (Leeson, 2002: 6).

Pomembna karakteristika gluhih skupnosti je uporaba znakovnega jezika, ki je prvi in naravni jezik gluhih oseb in ima drugačen slovnični sistem od govornih jezikov, ki se sicer uporabljajo v isti regiji. Če poskušamo ugotoviti, koliko ljudi uporablja znakovni jezik, lahko naredimo približno oceno z naslednjimi podatki: vsaj ena izmed tisoč oseb je popolnoma gluha, ta številka pa naraste na eno osebo izmed sto, če upoštevamo ljudi, ki oglušijo kasneje, ko že osvojijo govorni jezik ali imajo težave s sluhom. Pa vendar ti podatki temeljijo na medicinskem pogledu na gluhoto in ne vključujejo velikega števila slišičih, ki so osvojili znakovni jezik kot svoj materni jezik ali ga uporabljajo kot drugi jezik (npr. otroci gluhih

staršev, sorodniki in prijatelji gluhih ljudi, tolmači znakovnega jezika, obiskovalci tečajev znakovnega jezika itd.). Termin "*uporabniki znakovnega jezika*" tako zajema tako gluhe kot slišče osebe, ki uporabljajo znakovni jezik (Leeson, 2002: 4).

Ko govorimo o gluhih uporabnikih znakovnega jezika, moramo vedeti, da kriterij, kako gluha je oseba (izvid avdiograma) ni dober indikator ali gluha oseba uporablja znakovni jezik ali ne. Če želimo razumeti pojma gluhih in naglušnih, moramo prepoznati razliko, ki se ne odraža v odstotkih izgube sluha, pač pa v lastnem izboru načina komunikacije. Znakovni jezik je namreč nosilec kulture gluhih in ko nekdo uporablja naravni znakovni jezik to pomeni, da se identificira s skupnostjo gluhih (Leeson, 2002: 6; Bauman in Kosec, 2005: 8).

## **2. NAMEN IN HIPOTEZE MAGISTRSKEGA DELA**

Namen teoretičnega dela magistrskega dela je prikazati različne teoretične in metodološke vidike analize politik ter opredeliti teoretične pristope raznolikih javnopolitičnih instrumentov ("*policy mehanizmov*"), t.j. širokega spektra dejavnosti in ukrepov, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike. Kotarjeva (2002: 51,52) navaja, da je sodobna kapitalistična država, kljub razlikam v ravni in obsegu na področju zagotavljanja socialnih servisov v različnih državah, v te namene začela razvijati vse več institucij in javnih politik. Javne politike so se torej začele razvijati kot odgovor na potrebe in probleme, ki jih drugi mehanizmi niso zmožni reševati ter na zahteve po redistribuciji dobrin za doseg večje pravičnosti v družbi. Prav rast intervencijske vloge države pa pomeni tudi razcvet instrumentov, ki jih imajo na voljo državni javnopolitični igralci. Kot sem že omenila, je bila zahteva po ureditvi vprašanja o uporabi slovenskega znakovnega jezika postavljena v okviru prilagajanja slovenske zakonodaje evropski. Ker so procesi oblikovanja in izvajanja politik ter načini vladanja na ravni EU praviloma bolj kompleksni in nanje vpliva več političnih igralcev kot pri oblikovanju politik na nacionalni ravni, bo v magistrskem delu poseben del namenjen tudi predstavitvi teoretičnih pristopov o oblikovanju in izvajanju skupnih evropskih politik ter načinov vladanja na ravni EU.

Namen empiričnega dela je predstaviti, kako in na kakšen način se v Sloveniji uresničujejo posamezni sklopi Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe. Zanimalo me bo, kdaj in na podlagi katerega pravnega dokumenta se v naši državi izvaja posamezen sklop Resolucije. V

tem delu magistrskega dela bom posebej analizirala javnopolitične instrumente, ki so bili predvideni in uporabljeni v ZUSZJ, s katerim se uresničujeta prva dva sklopa Resolucije, ki govorita o priznanju znakovnega jezika in pravici do njegove uporabe ter o prevajanju znakovnega jezika. Skušala bom zajeti časovno dinamiko implementacije posameznih javnopolitičnih instrumentov in predstaviti dolžino implementacijske verige ter na podlagi tega preveriti zastavljene hipoteze.

## **2.1. Hipoteze**

Za potrebe proučevanja sem zastavila dve delovni hipotezi, ki jih bom v magistrskem delu skušala preveriti:

### **Hipoteza št. 1:**

Če ne delujejo vsi predvideni javnopolitični instrumenti (nekateri delujejo, drugi ne), potem javna politika ne dosega zastavljenih ciljev.

### **Hipoteza št. 2:**

Krajša kot je implementacijska veriga, bolj je implementacija javne politike učinkovita.

## **3. RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE**

Za predstavitev problema in verifikacijo hipotez bom uporabila dva temeljna pristopa: teoretičnega in empiričnega. S pomočjo prvega bom podrobneje opredelila teoretične vidike proučevanja analize politik s poudarkom na fazi implementacije in izbiri javnopolitičnih instrumentov ter podala deskriptivno analizo oblikovanja politik in načine vladanja na ravni EU. V teoretičnem delu bom uporabila:

- primerjalno analizo relevantnih teoretičnih pristopov

V empiričnem delu (študija primera) pa bo uporabljena kombinacija naslednjih kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik:

- zgodovinska analiza javnopolitične ureditve stanja gluhih in naglušnih ljudi ter statusa znakovnega jezika na ravni EU in v Sloveniji
- analiza vsebine primarnih virov (pravnih dokumentov, ki se nanašajo na raziskovalni problem)
- analiza sekundarnih virov, statistik (število gluhih oseb, število izdanih odločb za uveljavljanje pravic na pristojnih centrih za socialno delo, razmerje med številom izdanih in uporabljenih vavčerjev...)
- vrednotenje javnopolitičnih instrumentov, ki jih predvideva ZUSZJ (stroški/učinki, prej/potem...)
- strukturiran družboslovni intervju s predstavniki Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije, Multimedijskega centra RTV Slovenija ter Uredništva za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne na RTV Slovenija.

#### **4. STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA**

Po uvodnem delu, v katerem sem predstavila temo, opisala predmet in cilj proučevanja, znanstveni prispevek magistrskega dela, postavljene hipoteze ter opredelila uporabljene raziskovalne metode in tehnike, je magistrsko delo v nadaljevanju razdeljeno v pet večjih vsebinskih sklopov.

V prvem sklopu bom opisala teoretične pristope in metodološke vidike analize politik s poudarkom na fazi implementacije oz. izvajanja javnih politik kot del širšega policy procesa. Posebej se bom osredotočila na dva alternativna pogleda na izvajanje javnih politik, "od spodaj navzgor" in "od zgoraj navzdol" ter opredelila pristope in tipologije raznolikih javnopolitičnih instrumentov. V tem sklopu bom s teoretičnega stališča opisala značilnosti procesa oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik, zlasti nekatere posebnosti implementacije le-teh.



Drugi sklop bo namenjen predstavitvi vsebine mednarodnih pravnih dokumentov, ki se nanašajo na zagotavljanje pravic gluhim ljudem.

V tretjem sklopu bom predstavila zgodovinski pregled stanja gluhih in naglušnih oseb ter pravice do tolmača v Sloveniji, potek priprav na sprejem ZUSZJ in njegove določbe.

Četrty sklop bo namenjen preverjanju, kako in na kakšen način se v Sloveniji uresničujejo posamezni deli Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe. Analizirala bom javnopolitične instrumente, ki jih predvideva ZUSZJ ter preverila zastavljene hipoteze.

V zaključku bom podala sklepne ugotovitve ter soočila teorijo z rezultati empiričnega dela.

## **II. TEORETIČNI IN METODOLOŠKI PRISTOPI**

### **5. IMPLEMENTACIJA ALI PROCES IZVAJANJA JAVNIH POLITIK KOT DEL ŠIRŠEGA POLICY PROCESA**

Za lažje razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik so se v literaturi izoblikovali različni teoretski modeli. Za proučevanje bom izbrala procesualni model, ki razume proces oblikovanja in izvajanja javnih politik ("*policy proces*") kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Pri proučevanju bom na kratko omenila vse faze, osredotočila pa se bom na fazo implementacije oz. procesa izvajanja javnih politik<sup>7</sup> kot dela širšega policy procesa. V tem sklopu magistrskega dela se bom osredotočila na vse opisane komponente ter pogoje za t.i. "popolno" implementacijo ter opisala dva pogleda na izvajanje javnih politik: "od zgoraj navzdol" in "od spodaj navzgor". Na osnovi izbranega primera v Sloveniji bomo pogledali značilnosti evropskega policy procesa oz. implementacije v t.i. mnogonivojskem odločanju, pri čemer bomo posebno pozornost namenili nekaterim posebnostim implementacije skupnih evropskih politik.

---

<sup>7</sup> V magistrskem delu bom ekvivalentno uporabljala izraza implementacija in izvajanje, ki je poslovenjen izraz.

## 5.1. Javne politike in proces njihovega oblikovanja in izvajanja

Pojem javne politike se nanaša na vsebino državne intervencije (Daugbjerg, 1998: 68). Javna politika je delovanje vlade in drugih organov z javnimi pooblastili; je nabor zakonov, programov, dejavnosti in obnašanja, ki jih ta sprejme in izvaja (Birkland v Wikipedija). V širšem pomenu besede je politika vsako urejanje družbenih razmer oz. odločanje o njih s pomočjo države in njenih organov, dejavnost političnih strank in njihov medsebojni odnos v boju za oblast, urejanje in vzdrževanje odnosov ene države z drugimi državami ter urejanje razmer in odločanje o njih na določenem družbenem področju (SSKJ, 2005). Javna politika je tudi skupek področnih politik (izobrnevalna politika, okoljska politika, davčna politika, politika zaposlovanja...), ki so med seboj ali znotraj sebe skladne ali protislovne (Birkland v Wikipedija). Sicer pa je ena najenostavnejših opredelitev javne politike Dyeva (v Fink-Hafner, 2002: 12), ki pravi, da je le-ta odgovor na vprašanja: Kaj vlada dela? Zakaj to dela? Kakšno spremembo s tem dosega?

V osnovi je vsaka javna politika sestavljena iz dveh komponent. Prva komponenta se nanaša na cilje oz. namere javne politike, ki so lahko formulirani tako široko, kot tudi zelo natančno. Druga komponenta javne politike so javnopolitični instrumenti ali mehanizmi, ki so uporabljeni za doseganje enega ali več zastavljenih ciljev javne politike (Daugbjerg, 1998: 68). Monopol za odločanje o javnih politikah je tako predvsem v rokah političnih odločevalcev, saj prav oni odločajo o uporabi sredstev, t.j. javnopolitičnih instrumentih, za njihovo izvajanje (Fink-Hafner, 2002: 13).

Značilno za javno politiko je, da (Birkland v Wikipedija):

- se izvaja v imenu javnosti;
- jo pretežno oblikuje in vodi vlada;
- jo tolmačijo in izvajajo državni, javni in zasebni dejavniki;
- odraža želeno dejavnost vlade;
- odraža izbiro vlade o tem, česa ne bo storila.

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (policy proces) je pogosto odvisen od narave neke javne politike in je tako kompleksen kot sami družbeni problemi. Ta kompleksnost je posledica velikega števila vpletenih akterjev, ki delujejo na različnih odločevalskih ravneh in

operirajo z ogromnim številom raznovrstnih javnopolitičnih mehanizmov z različnimi namernimi in nenamernimi posledicami (Majchrzak, 1990: 15).

Za lažje razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik so se v literaturi izoblikovali različni teoretski modeli, ki zrcalijo različne politične prakse in so primerni za uporabo le v določenih okoljih oz. ob izpolnjevanju določenih predpogojev (Fink-Hafner, 2002: 172). Različni modeli<sup>8</sup> kažejo na prednost procesualnega modela, saj vsi skupaj ne tvorijo nekakšne zaključene tipologije, ki bi zaobjela vse možne položaje, vendar iz tega izhaja klasifikacija, kjer so modeli odvisni npr. od tipa družbene ureditve (elitistični model), od političnega elementa, ki ga imajo za bistvenega (institucionalni, interesno-skupinski model) ali od načina razvoja javne politike (inkrementalizem, procesualni model).

Procesualni model temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz<sup>9</sup> in sicer naslednjih (Fink-Hafner, 2002: 17; Parsons, 1995: 77):

1. opredelitev družbenega problema in oblikovanje političnega dnevnega reda;
2. določanje oz. oblikovanje alternativnih rešitev družbenega problema;
3. uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične opcije;
4. izvajanje (implementacija) javne politike;
5. vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike.

Jasnih mej med posameznimi fazami ni možno določiti, saj se le-te med seboj prepletajo, njihovo zaporedje v procesu ni vedno enako, lahko pa pride tudi do prekinitve samega policy procesa. Seveda je tu potrebno omeniti, da je policy proces le del širšega policy ciklusa (konec stare politike se izteče v proces odločanja o novi politiki), kar govori v prid neprestani dinamičnosti in fleksibilnosti.

---

<sup>8</sup> Več o različnih modelih za proučevanje procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik glej Fink – Hafner (2002)

<sup>9</sup> Pri različnih avtorjih (Parsons, 1995; Hogwood&Gunn, 1984; Fink-Hafner, 2002) najdemo različno podrobno opredeljene faze procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, pri čemer gre zgolj za združevanje oz. razdruževanje posameznih faz, medtem ko vsebinsko in proceduralno gledano med njimi ni bistvenih razlik.

## 5.2. Pomen in značilnosti faze izvajanja javnih politik

Faza implementacije ali izvajanja javnih politik je bila v politološki literaturi dolgo časa zapostavljena, šele v začetku sedemdesetih let preteklega stoletja je dobila nove razsežnosti kot pomembna faza v širšem procesu javnopolitičnega odločanja. Razvoj implementacijskih študij, kot ključnega elementa v proučevanju javnih politik, predstavlja pomemben napredek v analizi politik (Grdešić, 1995: 104; Hogwood in Gunn, 1984: 196; Ham in Hill, 1993: 97).

Implementacija je zapleten proces udejanjanja javne politike z mnogovrstnimi javnopolitičnimi instrumenti in postopki, ki vključujejo znatno število raznolikih javnopolitičnih akterjev. Gre za fazo v policy procesu, kjer se predhodne teorije javnopolitičnih odločitev, izbira instrumentov in viri, ki so dodeljeni tekom oblikovanja javne politike, preverjajo še v stvarnosti (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001). Implementacijske teorije so v splošnem precej pesimistične glede morebitnih izidov oz. rezultatov javne politike. Pressman and Wildavsky, pionirja implementacijskih študij, ki sta leta 1973 prvič izdala knjigo z naslovom "Implementacija" (*"Implementation"*), ugotavljata, da se na papirju zdijo cilji javnih politik lahko dosegljivi, medtem ko je to v realnosti izredno težko. Že podnaslov njune knjige ilustrira ta pesimizem: "Kako so se velika pričakovanja iz Washingtona razblinila v Oaklandu; ali zakaj je osupljivo, da zvezni programi sploh delujejo" (*How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing that Federal Programs Work At All*). Avtorja sta definirala implementacijo kot "zmožnost izmišljati si naknadne člene v vzročni verigi z namenom, da bi dosegli želeni rezultat" (Pressman in Wildavsky, 1984: xv-xviii).

Sprva so raziskave posvečale pozornost zgolj trenutkom izbire neke javne politike oz. odločitvi o njenem sprejetju, ne pa izvajanju javne politike same po sebi (Hogwood in Gunn, 1984: 196). Faza izvajanja javnih politik je bila dotlej obravnavana kot samoumeven, avtomatični proces realizacije, ki "po naravi" sledi fazi legalizacije javne politike in je njen sestavni del (Grdešić, 1995: 104). Pomemben razlog za začetek posvečanja pozornosti implementacijskim študijam je bil t.i. implementacijski primanjkljaj<sup>10</sup> oz. neuspeh implementacije številnih javnih politik v ZDA in nato še v Veliki Britaniji, zlasti na področju obnavljanja mest, razvoja podeželja, zaposlovanja, nadzora onesnaževanja in industrializacije.

---

<sup>10</sup> V magistrskem delu bom ekvivalentno uporabljala izraza implementacijski deficit in implementacijski primanjkljaj, ki je poslovenjen izraz.

Vlade so bile namreč mnogo bolj uspešne pri uzakonjanju novih politik, kot pa pri doseganju zelenih javnopolitičnih sprememb. To pomeni, da se številne javne politike niso izvajale kot je bilo načrtovano, pri čemer moramo razločevati med *ne-implementacijo* na eni in *neuspešno implementacijo* na drugi strani. Razlogi za prvo so lahko administrativne narave, lahko gre za nesodelovanje ali nesposobnost ljudi neposredno odgovornih za implementacijo, lahko pomanjkanje kontrole itd. O neuspešni implementaciji pa govorimo, ko se neka javna politika v sicer ugodnih razmerah izvaja v polni meri, pa vseeno ne doseže pričakovanih rezultatov (Hogwood in Gunn, 1984: 197).

Vzroke za neuspešno implementacijo lahko pripišemo enemu ali več naslednjim razlogom (Hogwood in Gunn, 1984: 197): slabo izvajanje, slaba politika ali preprosto nesreča oz. neugodne zunanje okoliščine. Če je politika "slaba", pomeni, da v fazah pred implementacijo nismo imeli zadostnih informacij o nekem javnopolitičnem problemu, smo napačno sklepali o njem ter imeli nerealna pričakovanja. Iz povedanega lahko povzamemo, da torej ni neke tanke linije med formuliranjem politike in implementacijo le-te, pač pa sama faza izvajanja javne politike vpliva na njene izide (Hogwood in Gunn, 1984: 197,198).

Pretvarjanje oblikovanih programov v prakso je torej mnogo težje, kot se zdi na prvi pogled. Zaradi številnih vzrokov, ki sovpadajo z naravo neke javne politike (okoliščine, organizacijski in administrativni ustroj), se programi pogosto ne izvajajo tako, kot je bilo sprva željeno, zato je za razumevanje policy procesa nujno potrebno prepoznati te omejitve in jih razumeti. Prav narava<sup>11</sup> nekega problema oz. javne politike je tista, ki sama po sebi najbolj vpliva na implementacijo, nezanemarljivi pa so tudi vplivi socialnega, ekonomskega, tehnološkega in političnega konteksta (Howlett in Ramesh, 1995: 156,157). Ali je torej sploh mogoče doseči "popolno" (t.j. brezhibno) izvajanje javne politike?

### **5.3. Pogoji za "popolno" izvajanje javne politike**

Faza izvajanja javnih politik je torej kompleksen proces, ki vključuje veliko število javnopolitičnih akterjev. Pa vendar to še ni razlog iz katerega bi lahko sklepali, da je zato neuspešna implementacija neizogibno dejstvo. Implementacija namreč predstavlja možnosti za popravilo napak, ki so bile storjene v fazi oblikovanja javne politike. Potemtakem bi lahko

---

<sup>11</sup> Raznolikost javnopolitičnega problema, velikost in mnogovrstnost ciljne skupine, relacije med vpletenimi javnopolitičnimi igralci (vprašanja moči, interesov, vrednot, sredstev), zahteve po radikalnih spremembah, itd.

rekli, da je implementacija pogosto neuspešna zaradi velikega števila nasprotujočih si interesov, ki so vpleteni vanjo (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001). Bardach (v Dimitrakopoulos in Richardson, 2001) pravilno ugotavlja, da je "implementacija nadaljevanje politike z drugimi sredstvi". Tisti torej, ki so bili preglasovani v fazi oblikovanja dnevnega reda in alternativnih rešitev, imajo sedaj v fazi izvajanja priložnost izboljšati svojo pozicijo ali celo poraziti svoje tekmece s tem, da oslabijo ali preprečijo izvajanje določene javne politike (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001).

Izredno pomembno vlogo tako pri uspešni kot tudi neuspešni implementaciji igrajo kulturne razlike. V nekaterih kulturah si je preprosto nemogoče predstavljati, da bi posameznik deloval proti zakonu, pa čeprav je le-ta v nasprotju z njegovimi interesi, medtem ko v drugih kulturah kršenje zakona ni nobena posebnost. Prav kombinacija vseh naštetih dejavnikov nam kaže, zakaj se nobena država oz. vlada ne more pohvaliti s "popolno" implementacijo javnih politik. Vedno je in vedno bo obstajal implementacijski deficit ali celo neuspešna implementacija številnih javnih politik (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001).

Lewis Gunn je na osnovi Hoodove študije o omejitvah upravljanja (*The limits of administration, 1976*) in dognanj drugih teoretikov implementacije, kot sta npr. že omenjena Pressman in Wildavsky, izoblikoval listo desetih pogojev, ki naj bi jih bilo potrebno doseči za "popolno" implementacijo (Hogwood in Gunn, 1984: 198-206; Dimitrakopoulos in Richardson, 2001):

1. *Okoliščine izven nadzora implementacijske agencije ne smejo ohromiti oz. omejevati izvajanja javne politike.* Glede na to, da se implementacija odvija v realnem svetu, se lahko pojavijo tako fizične kot politične ovire, ki omejujejo izvajanje javne politike. Suša ali bolezen rastlin lahko npr. onemogočita izvajanje številnih kmetijskih politik; ali pa organizacije, kot so sindikati in vojska, onemogočijo izvajanje določene javne politike.
2. *Zagotoviti je treba dovolj časa in zadostne vire za izvajanje javne politike.* Zelo pogost razlog za neuspešno implementacijo je, da se od nekega programa zahtevajo prehitri rezultati, zlasti ko pričakujemo spremembo obnašanja določene populacije (npr. odnos do duševno ali telesno bolnih). V takem primeru seveda niti zadostna količina denarja ni zagotovilo za uspeh, saj je le-tega potrebno porabiti na pravilen način in v primernem času.

3. *Da je dejansko v vsaki fazi implementacijskega procesa zagotovljena pravišnja in zadostna kombinacija virov.* V vsakem trenutku v fazi implementacije mora biti dostopna primerna kombinacija virov. V realnosti se namreč lahko pojavi sindrom t.i. "ozkega grla", če za izvedbo nekega programa ni potrebne oz. zadostne količine finančnih, človeških in materialnih virov. V primeru, da kateri (ali več skupaj) izmed teh virov manjka, izvajanje nekega programa lahko zastane za daljše časovno obdobje. Če vzamemo za primer Evropsko unijo – EU zagotavlja zadostna sredstva za pomembnejše politične programe v njenem interesu, vendar imajo kljub temu nacionalne avtoritete pogosto težave z doslednim izvajanjem programa, če jim primanjkuje npr. ustreznih tehničnih strokovnjakov na določenem področju.

4. *Javna politika, ki jo implementiramo mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice.* Javne politike so pogosto neučinkovite ne zato, ker se slabo izvajajo, pač pa zato, ker so preprosto slabe politike (slabo razumevanje bistva problema, njegovih vzrokov in potencialnih rešitev). Če vzamemo za primer reševanje problema brezposelnih – še tako dobro oblikovani programi za izobraževanje in usposabljanje brezposelnih ne bodo rešili tega perečega problema, če so znanja in veščine, ki jih ciljna skupina z njimi pridobi, zastarela in neuporabna. To pomeni, da naj bi vsaka javna politika vključevala teorijo vzroka in posledice. V primeru, da neka politika oz. program ne deluje tako kot je bilo zamišljeno, lahko vzroke za neuspeh iščemo v tej teoriji in ne v slabi izvedbi politike oz. programa.

5. *Relacija med vzrokom in posledico mora biti neposredna, s čim manj vmesnimi členi.* Čeprav javna politika vsebuje učinkovito vzročno teorijo, je lahko njena implementacija zaradi velikega števila veznih členov, ki jih je treba doseči, neuspešna. Veliko večja verjetnost je, da tiste javne politike, ki so odvisne od večjega števila vzročno-posledičnih odnosov, doživijo neuspeh. Daljša kot je veriga vzročnosti, več je odnosov soodvisnosti med posameznimi vezmi in bolj je implementacija kompleksna. Da bi npr. zagotovili uspešno izvajanje politike enakih možnosti v EU, bi vzročna veriga morala vključevati vsako delovno mesto v vsaki državi članici posebej. Prav tako tudi regionalna politika v EU vključuje veliko število (subnacionalnih) zasebnih in javnih akterjev, kar zelo otežuje dosledno izvajanje implementacije (Morgan v Dimitrakopoulos in Richardson, 2001).

6. *Število odnosov soodvisnosti v implementacijski verigi mora biti čim manjše.* Ta pogoj zahteva, da javno politiko izvaja ena sama implementacijska agencija, ki ni odvisna od številnih drugih, da bi lahko uspešno izvedla nek program ali politiko. Če pa so v izvajanju vključene tudi druge agencije, morajo biti odnosi soodvisnosti med njimi čim manjši. V realnosti je to zelo težko, saj implementacija navadno ne zahteva le kompleksnih povezav posameznih veznih členov in dogodkov, pač pa tudi soglasje vseh vključenih akterjev. Dandanes je namreč izredno redko, da izvajanju javne politike vključuje le vladne organe na eni strani in državljane oz. prizadeto skupino na drugi. Med obema poloma je navadno veliko število lokalnih avtoritet, prostovoljnih in drugih organizacij ter organiziranih skupin.

7. *Skozi celotno fazo implementacije mora obstajati popolno razumevanje in soglasje glede ciljev.* Zelo pomembno je, da poleg popolnega razumevanja ciljev obstaja tudi soglasje vseh javnopolitičnih akterjev glede teh. V fazi implementacije naj se cilji ne bi spreminjali glede na cilje, ki so bili dogovorjeni v fazi oblikovanja javne politike. Cilji morajo biti jasno opredeljeni, če je teh več, morajo biti medsebojno kompatibilni in se morajo nadgrajevati. To pa je stanje, ki ga je v realnosti zelo težko doseči. Zelo pogosto namreč prihaja do konfliktov interesov, medsebojnega izključevanja ciljev, uveljavljanja ciljev v skladu z lastnimi interesi ter spremenljivostjo le-teh. Če bi npr. hoteli zadostiti temu pogoju v EU, bi morali isti posamezniki oblikovati nacionalne pozicije, se pogajati na ravni EU, prevajati evropske zakone v nacionalne zakonodaje in jih implementirati. Čeprav se Evropska komisija zelo trudi, da bi se v fazi oblikovanja neke politike posvetovala z velikim številom akterjev, ne more nikoli vključiti vseh, ki so kasneje vpleteni v njeno izvajanju. Prav zato je tu precej prostora za nerazumevanje in celo odkrite prevare. Uradno oblikovani cilji so pogosto slabo razumljeni, morda prav zato, ker je komunikacija z vrha navzdol in navzven nejasna.

8. *Posamezne naloge morajo biti jasno določene, izvajati se morajo v natančnem zaporedju.* Da bi dosegli zastavljene cilje javne politike, moramo zelo jasno določiti pravilno sosledje nalog in določiti, katere naloge naj izvede vsak izmed vključenih posameznikov, ki sodeluje v implementaciji. Pomembna je torej natančna delitev dela. Seveda je v praksi to izredno težko dosegljivo, saj je v še tako skrbno načrtovanem programu vedno nekaj prostora za improvizacijo. Pa vendar lahko z nadzorom nad



posameznimi fazami izvajanja zagotovimo, da ne prihaja do velikih odklonov od prvotno predvidenega načrta.

9. *Obstajati mora odlična komunikacija in koordinacija med vsemi sodelujočimi.* Enotna veriga zapovedovanja, takšna, ki je značilna za vojsko, bi precej zmanjšala možnosti za težave v komunikaciji in koordinaciji vseh sodelujočih v implementaciji. Takšno stanje pa je znotraj resničnih organizacij skorajda nedosegljivo, saj jih zaznamuje profesionalizem, segmentacija na posamezne oddelke ter dejavnosti številnih skupin, ki so zaznamovane s svojimi vrednotami, cilji in interesi, ki jih morajo braniti. To je zlasti težko v EU, saj njena večjezična in multikulturna narava predstavljata številne težave in veliko priložnosti za prevračanje "sporočil" (bodisi nenamenoma, bodisi namenoma) .

10. *Tisti, ki imajo v rokah moč in odgovornost, morajo znati zahtevati in doseči popolno uslužnost ostalih udeležencev v implementaciji.* Ta zadnji pogoj za "popolno" implementacijo je morda najtežje dosegljiv, saj so posamezne implementacijske agencije segmentirane na številne oddelke, med njimi lahko obstajajo konflikti interesov, posameznikom odgovornim za implementacijo pa lahko primanjkuje moči, da bi zahtevali poslušnost in popolno vdanost svojih podrejenih. To je zlasti težko, ko želimo izvesti spremembo javnih politik, saj obstaja velika verjetnost sumničenja, nepokorščine ali odkritega odpora prizadetih posameznikov, skupin ali interesov, četudi smo imeli na razpolago dovolj časa za pojasnila in posvete.

Ta Gunnova lista pogojev za "popolno" implementacijo povzema "od zgoraj navzdol" pristop k izvajanju javnih politik. Njegov osrednji namen je podati ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče "z vrha" zmanjšati implementacijski primanjkljaj. Podobno delo je bilo opravljeno tudi v ZDA, kjer sta avtorja Sabatier in Mazmanian (1979) javno politiko razumela kot lastnino odločevalcev "na vrhu". Da bi lahko zmanjšali implementacijski primanjkljaj, se torej moramo (Ham in Hill, 1993: 101):

1. prepričati, da je narava javne politike nedvoumna;
2. skrbeti, da je v implementacijski strukturi čim manjša soodvisnost med posameznimi deli t.i. implementacijske verige;
3. preprečiti vmešavanja "od zunaj";
4. skrbeti za neprestan nadzor nad akterji, ki izvajajo implementacijo.

Zgoraj naštetih pogoji kažejo na to, da si proces udejanjanja javnih politik zasluži poglobljene študije, saj je nemogoče pričakovati, da bo le-ta minil gladko in brez neprijetnosti. Med formulacijo javne politike in njenimi izidi oz. učinki ("*outputi*"), gre namreč lahko marsikaj narobe (Ham in Hill, 1993: 98) .

#### **5.4. Dva pogleda na izvajanje javnih politik: "od zgoraj navzdol" in "od spodaj navzgor"**

Vse od sedemdesetih let dalje so si teorije implementacije prizadevale konceptualizirati načine udejanjanja javnih politik. V zadnjem desetletju lahko literaturo izvajanja javnih politik razdelimo skladno z dvema temeljnima pristopoma: "od zgoraj navzdol" ("*top down*") in "od spodaj navzgor" ("*bottom up*").

Klasične študije izvajanja javnih politik se navadno nanašajo na pogled "od zgoraj navzdol", ki razume policy proces kot serijo verižnih zapovedi, kjer politični voditelji artikulirajo jasne politične preference, te pa nato izvaja upravni aparat, ki služi vladi (Howlett in Ramesh, 1995: 156). Tradicionalno se torej implementacijski proces povezuje z upravnimi oz. administrativnimi aktivnostmi in temelji na centralizaciji, hierarhičnosti, kontroli in piramidalni strukturi. V takem pristopu je implementacija samo drugo ime za administriranje (Grdešić, 1995: 104,105). Bistvena ideja pristopa "od zgoraj navzdol" je, da se implementacija izvaja s strani tistih, ki so oblikovali zakone – tu je poudarek na kontroli, odgovornosti in vlogi odločevalcev v celotnem policy procesu (Cini, 2005: 355). V takšnem pristopu je politiko in administracijo nemogoče obravnavati kot dva različna člena, pač pa lahko govorimo o politizaciji administracije ali celo, bolj zaskrbljujoče, depolitizaciji politike (Hogwood in Gunn, 1984: 207).

Pristop "od zgoraj navzdol" se začne z odločitvijo vlade, nato preverjanjem uspešnosti oz. neuspešnosti upravnega aparata pri izvajanju odločitev in nenazadnje z iskanjem vzrokov za obseg uspešnosti implementacije. Ta pristop predpostavlja, da imajo javne politike jasne cilje, čeprav so, kot smo videli, v realnosti pogosto nejasni ali celo protislovnii. Največja slabost omenjenega pristopa se nanaša na vlogo, ki jo imajo politiki in uradniki na najvišjih položajih, saj je njihov pomen v implementaciji pogosto neprimerno manjši od vloge, ki jo imajo uradniki na nižjih stopnjah ali celo javnost (Howlett in Ramesh, 1995: 157). Treba pa je priznati, da je v določenih primerih izvajanja javnih politik preprosto nujno in utemeljeno, da

se le-te izvajajo "z vrha". Prav tako lahko pritrdimo tistim, ki simpatizirajo s pogledom "od zgoraj navzdol", češ da so oblikovalci zakonov legitimno izvoljeni predstavniki ljudstva, medtem ko tisti, od katerih je implementacija odvisna, niso (Hogwood in Gunn, 1984: 207).

Policy proces se ne zaključi z legalizacijo javne politike, pač pa se nadaljuje tudi v fazi implementacije le-te. Ham in Hill (1993: 107,108) gradita kritiko pristopa "od zgoraj navzdol" na številnih razlogih, zakaj določenih odločitev ni moč sprejeti že v fazi oblikovanja, ampak šele v fazi izvajanja javne politike:

- nekaterih konfliktov ni mogoče razrešiti v fazi oblikovanja javne politike;
- nujno je, da se ključne odločitve sprejmejo šele, ko so izvajalcem javne politike dostopna vsa dejstva;
- v nekaterih primerih je potrebno prepustiti sprejem ključnih odločitev izvajalcem javne politike v fazi implementacije, saj lahko le-ti na podlagi svojega položaja in zaznavanja učinkov izvajanja javne politike v konkretni situaciji najbolje ocenijo potrebne prihodnje odločitve;
- pogosto je zelo težko vnaprej oceniti in predvideti dejanske učinke, ki jih bo prinesla javna politika;
- izvajanje vsakodnevnih odločitev pogosto vodi do pogajanj in potreb po pogajanjih ter sklepanju kompromisov z vplivnimi interesnimi skupinami.

Kritika pristopa izvajanja javnih politik "od zgoraj navzdol" temelji na predpostavki, da zagovorniki tega pristopa v preveliki meri postavljajo v središče policy procesa vladne igralce, s čimer zapostavljajo pomen drugih javnopolitičnih igralcev (Lajh, 2005: 65). Implementacija namreč mora vključevati proces interakcije med organizacijami ter njihovimi člani, ki imajo različne vrednote, pričakovanja in prioritete od tistih, ki so javno politiko oblikovali (Hogwood in Gunn, 1984: 208). Omenjene kritike so vodile k oblikovanju "od spodaj navzgor" pristopa k izvajanju javnih politik. Ta pristop vključuje množico javnih in zasebnih akterjev v fazi izvajanja javne politike, vključno z njihovimi osebnimi cilji in cilji organizacij, njihovimi strategijami in mrežami kontaktov, ki so jih izoblikovali. Študije na podlagi tega pristopa so pokazale, da je uspeh ali neuspeh implementacije javne politike pogosto odvisen od vdanosti in izkušenosti najnižjih izvajalskih uradnikov ("*street-level bureaucrats*") (Howlett in Ramesh, 1995: 157).

Ključna prednost "od spodaj navzgor" pristopa k izvajanju javnih politik je, da usmerja pozornost tako k formalnim kot neformalnim odnosom, ki oblikujejo javnopolitična omrežja v fazi oblikovanja in izvajanja javnih politik. Kot smo videli, so prav javnopolitični podsistemi, ki vključujejo javne in zasebne akterje v javnopolitičnem sektorju, tisti, ki igrajo ključno vlogo v fazi oblikovanja in izvajanja javnih politik. "Od spodaj navzgor" pristop usmerja pozornost v proučevanju implementacije od javnopolitičnih odločitev nazaj k javnopolitičnim problemom. S tem pa vključi tudi vse javne akterje in institucije, ki so povezani s konkretno javno politiko (Howlett in Ramesh, 1995: 157).

Razlike med obema omenjenima pristopoma k izvajanju javnih politik pa hitro lahko zabrišejo dejstvo, da le oba pristopa skupaj v polni meri omogočita razumevanje implementacije ter da ju je za razumevanje celote nujno potrebno kombinirati (Howlett in Ramesh, 1995: 157).

### **5.5. Spremljanje izvajanja javnih politik**

Posledic javnopolitičnih dejavnosti ne moremo nikoli predvideti vnaprej in iz tega razloga jih je nujno potrebno spremljati, ko se le-te pojavijo (Dunn, 1994: 334). Da bi zagotovili uspešno izvajanje neke javne politike je potrebno spremljati njen napredek in odgovoriti na vprašanje ali izvajanje le-te prinaša zastavljene cilje in pričakovane rezultate. Izvajanje javnih politik namreč lahko prinese pričakovane zaželene učinke, lahko pa tudi nepričakovane zaželene in nezaželene učinke (Fink-Hafner, 2002: 19). Za spremljanje izvajanja javnih politik v literaturi zasledimo dva ekvivalentna termina in sicer:

- spremljanje izvajanja ("*monitoring*");
- formativno vrednotenje.

Vrednotenje javnih politik navadno povezujemo z vnašanjem vrednostne lestvice na policy rezultate. Pri vrednotenju gre za oblikovanje informacij o vrednostih in koristih sprejetih javnopolitičnih odločitev. Spremljanje izvajanja javne politike oz. t.i. "*monitoring*" pa odgovarja na vprašanja kako in kaj se je dogodilo tekom izvajanja javne politike (Grdešić, 1995: 111).

Formativno vrednotenje je usmerjeno pretežno na sam implementacijski proces in se navadno izvaja v zgodnejši fazi izvajanja javne politike. Njegov namen je sporočiti javnopolitičnim

odločevalcem, kako se program izvaja v smeri uresničevanja zastavljenih ciljev. S spremljanjem izvajanja oz. formativnim vrednotenjem lahko javnopolitični odločevalci pridobivajo povratne informacije o procesih izvajanja neke politike in na ta način korigirajo svoje odločitve, da bi bila implementacija učinkovitejša (Parsons, 1995: 547; Grdešić, 1995: 112). Spremljanje izvajanja se v policy-analitičnih postopkih uporablja za pridobivanje informacij o vzrokih in posledicah javnih politik, saj gre za prvi vir vedenja o izvajanju le-teh. Spremljanje izvajanja tako predstavlja pot k ugotavljanju posledic predhodnih in trenutnih javnopolitičnih akcij. Spremljanje izvajanja se v prvi vrsti nanaša na ugotavljanje dejanskih dosežkov zastavljenih programov (Dunn, 1994: 335).

Spremljanje izvajanja predstavlja vsaj štiri glavne funkcije v analizi politik: razlago, predvidevanje, nadzor in ugotavljanje skladnosti s predpisi (Dunn, 1994: 335,336).

*1. Ugotavljanje skladnosti s predpisi:* s spremljanjem izvajanja javnih programov oz. politik se skuša ugotoviti, ali so vse dejavnosti administratorjev, uradništva in drugih akterjev, ki so vključeni v izvajanje neke javne politike, v skladu s standardi in procedurami, ki jih določa zakonodaja ter druge regulacije in standardi.

*2. Nadzor:* s spremljanjem izvajanja javne politike se skuša ugotoviti, ali so vsi viri in druge ugodnosti, ki so bili namenjeni ciljni skupini, dejansko prišli v prave roke.

*3. Predvidevanje:* s spremljanjem izvajanja javne politike se proizvajajo informacije, ki so izredno pomembne pri ocenjevanju koristnosti družbenih in ekonomskih sprememb, ki jih prinaša implementacija širše skupine javnih politik in programov skozi daljše obdobje.

*4. Razlaga:* spremljanje izvajanja prav tako prinaša informacije, ki nam pomagajo odgovoriti na vprašanje, zakaj med javnimi politikami in njihovimi izidi prihaja do razlik.

Rossi in Freeman (1993: 163) menita, da zvrst t.i. formativnega vrednotenja odgovarja na tri vprašanja, na katere bom v svojem primeru tudi sama skušala najti odgovore:

1. V kolikšni meri je program dosegel načrtovano ciljno populacijo?
2. Ali se dejanske storitve programa skladajo z zastavljenim programom oz. načrtom?
3. Kateri viri so porabljeni za izvajanje programa?

## 6. JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI

Poleg "od zgoraj navzdol" in "od spodaj navzgor" pogleda na izvajanje javnih politik, moramo za popolno razumevanje implementacije preveriti in proučiti še izbrane javnopolitične instrumente. T.i. pristop izbire instrumentov ("*instrument-choice approach*") se začne s predpostavko, da implementacija v veliki meri vključuje uporabo ene ali več osnovnih tehnik države za reševanje javnopolitičnih problemov. Ta perspektiva naj bi skušala najti odgovor na vprašanje, zakaj neka vladajoča garnitura iz skupine mnogih javnopolitičnih instrumentov izbere točno določene instrumente in ali lahko v procesu implementacije najdemo točno določene vzorce oz. sloge pri izbiri instrumentov (Howlett in Ramesh, 1995: 157, 158). Raba teh je z vidika implementacijskega in evalvacijskega raziskovanja pomembna predvsem zato, ker je ena bistvenih prvin, ki vplivajo na končno učinkovitost določene javne politike.

Daugbjerg (1998: 70) javnopolitične instrumente opredeljuje kot politično metodo, s katero se prek učenja, prisile ali ekonomskih spodbud skuša doseči določen način vedenja med člani skupine, na katero se ukrepi nanašajo. Vedung (1998: 21) instrumente predstavlja kot niz tehnik, prek katerih oblast izvaja svojo moč, da bi zagotovila podporo ter sprožila ali preprečila socialne spremembe. Majchrzakova (1984: 25) navaja, da se javnopolitični instrumenti nanašajo na ukrepe in sredstva, ki jih imajo na voljo javnopolitični igralci za doseganje zastavljenih ciljev javnih politik. Vsi avtorji se strinjajo, da je izbira instrumentov pomembna faza v javnopolitičnem odločanju, saj se med političnimi strankami in drugimi javnopolitičnimi igralci pogosto bijejo srditejši boji glede izbire instrumentov, kjer so vidne takojšnje posledice, kot glede ciljev, ki so dolgoročni. Vlade so namreč mnogo bolj učinkovite pri legalizaciji, kot pa pri doseganju zelenih sprememb (Hoogwood in Gunn, 1984: 197), zato je za uspešnost neke javne politike potrebno izbrati pravo kombinacijo javnopolitičnih instrumentov.

### 6.1. Pristopi k proučevanju javnopolitičnih instrumentov

Na področju raziskovanja javnopolitičnih instrumentov so se oblikovali različni pogledi, ki zagovarjajo različne vsebinske pristope k predmetu proučevanja. Izhajajoč iz teorije tako lahko govorimo o klasičnem, instrumentalno-vsebinskem, proceduralnem in ustavnem

pristopu k proučevanju javnopolitičnih instrumentov, ki jih navajam v nadaljevanju (Kustec-Lipicer, 2002: 55):

- *klasični pristop* pojmuje javnopolitične instrumente kot neodvisne, samostojne dele v okviru neke javne politike. Vlada lahko za rešitev nastalega problema, ne glede na naravo problema, izbira med raznolikim številom javnopolitičnih instrumentov, ki so ji na voljo;
- *instrumentalni pristop* opredeljuje javnopolitične instrumente z vidika njihovih lastnosti in vsebinskega okolja v katerem so. V skladu z omenjenim pristopom je določene javnopolitične instrumente mogoče uporabiti le, če vsebujejo vnaprej določene lastnosti in so skladni z okoljem, v katerem naj bi delovali (možne ovire: ideologija, razmerje moči in prevladujoči stil javne politike);
- *proceduralni pristop* in njegovi zagovorniki gledajo na javnopolitične instrumente kot na enega izmed dejavnikov, ki vnaprej določajo potek oblikovanja in izvajanja javnih politik;
- *ustavni pristop* k proučevanju javnopolitičnih instrumentov se ukvarja s subjektivnimi, simbolnimi in etičnimi pomeni vladnih orodij ter poudarja pomen subjektivnih prvin.

## **6.2. Tipologija javnopolitičnih instrumentov**

Velika večina družbenih problemov je po svoji naravi zelo kompleksnih in različnih med seboj tako po vsebini, obsegu in številu vpletenih akterjev kot tudi po časovnih razsežnostih. Prav zato vlade pri reševanju javnopolitičnih problemov uporabljajo raznolike instrumente oz. sredstva, tehnike in ukrepe, ki jih imajo na voljo za vplivanje na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik. Zaradi lažje teoretske razjasnitve javnopolitičnih instrumentov sta se v literaturi pojavila dva osnovna pristopa klasifikacije le-teh:

1. klasifikacija glede na možnost izbire (ukrepanje ali neukrepanje države) vs. klasifikacija glede na možnost uporabe sredstev (stopnja prisile);
2. maksimalistični pristop (seznam vseh instrumentov, ki jih imamo na voljo) vs. minimalističen pristop (oblikovanje dveh ali treh temeljnih tipov, pod katerimi lahko kategoriziramo vse specifične vrste javnopolitičnih instrumentov).

V prvem primeru gre za dve glavni izbiri, ki jih ima na voljo vsaka vlada, vključno z odločitvijo, da v zvezi z nekim družbenim problemom ne bo storila ničesar. V drugem primeru pa se klasifikacija nanaša na situacijo, ko se je vlada že odločila za poseg, in so

kategorije torej kategorije za vire, ki jih vlada lahko uporabi. Pri maksimalističnem pristopu gre za naštevaje dolgega seznama vseh instrumentov, medtem ko gre v minimalističnem pristopu za oblikovanje dveh ali treh temeljnih tipov, znotraj katerih lahko potem kategoriziramo vse specifične vrste javnopolitičnih instrumentov (Vedung, 1998: 22).

Različni avtorji (Maychrzak, 1990; Vedung, 1998; Daugbjerg, 1998) navajajo različne tipologije javnopolitičnih instrumentov. Kot prvi tak poskus omenjam klasifikacijo Josepha Coatesa (v Maychrzak, 1990: 25-28), ki je sestavljena iz šestih kategorij javnopolitičnih instrumentov: (1) razširjanje informacij, (2) finančne spodbude in omejitve, (3) zakonodajne omejitve, (4) javnopolitična akcija, (5) oblikovanje simbolnih prioritete ter (6) raziskave in razvoj.

**Preglednica 6.2.1: Javnopolitični instrumenti**

<i>Kategorije javnopolitičnih instrumentov</i>	<i>Značilnosti javnopolitičnih instrumentov</i>
Razširjanje informacij	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zbiranje podatkov, pridobivanje podatkov, spremljanje procesov, raziskave</li> <li>- oblikovanje in razširjanje informacij (poročila, seminarji, konference...)</li> <li>- izobraževanje, ozaveščanje, propaganda, ustrahovanje, grožnje...</li> <li>- zadrževanje in skrivanje informacij</li> <li>- predlaganje zakonodaje...</li> </ul>
Finančne spodbude in omejitve	<ul style="list-style-type: none"> <li>- davki</li> <li>- podpore</li> <li>- posojila</li> <li>- nagrade</li> <li>- štipendije</li> <li>- kompenzacije</li> <li>- postavljanje prioritete</li> <li>- alokacije sredstev</li> <li>- subvencije...</li> </ul>
Zakonodajne omejitve (regulacijski in kontrolni instrumenti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonodaja, regulativi</li> <li>- standardi, certifikati, licence, dovoljenja, garancije</li> <li>- inšpekcijski nadzori</li> <li>- kazni in globe</li> <li>- podeljevanje monopolov</li> <li>- kvote, prohibicije, določitev con</li> <li>- revizije, registracije...</li> </ul>
Javnopolitična akcija	<ul style="list-style-type: none"> <li>- javna dela</li> <li>- izgradnja objektov</li> </ul>



<i>Kategorije javnopolitičnih instrumentov</i>	<i>Značilnosti javnopolitičnih instrumentov</i>
Javnopolitična akcija	- demonstriranje, razlaganje, prikazovanje - vzpostavljanje povezav (npr. prometni kontrolni sistemi)...
Oblikovanje simbolnih prioritet	- oblikovanje prioritet - določanje ciljev - usklajevanje, koordinacija aktivnosti...
Raziskave in razvoj	- naročanje in financiranje raziskav

Vir: Maychrzak, 1990: 25-28.

Najenostavnejša je zagotovo dvostopenjska klasifikacija na pozitivne javnopolitične instrumente (t.i. "korenčke") na eni strani ter negativne instrumente (t.i. "palice") na drugi strani. Tako poenostavljene klasifikacije pa imajo že same po sebi ogromno pomanjkljivosti, saj obstaja veliko število javnopolitičnih instrumentov, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno izmed omenjenih skupin.

#### **Preglednica 6.2.2: Dvostopenjska klasifikacija javnopolitičnih instrumentov**

<i>Javnopolitični instrumenti</i>	<i>Značilnosti javnopolitičnih instrumentov</i>
Negativni (kazni)	- kazni - stroški - negativne sankcije...
Pozitivni (spodbude)	- nagrade - ugodnosti - subvencije - oprostitev plačila davkov...

Vir: Vedung, 1998: 26.

Mnogo bolj nazorna je Vedungova klasifikacija (Vedung, 1998: 35), ki instrumente deli na podlagi uporabe virov in izhaja iz predpostavke, da je vpletanje države upravičeno. Pri razvrstitvi instrumentov v tri kategorije je avtor upošteval kriterij avtoritativne moči, t.j. kolikšno stopnjo prisile bo uporabila država za izpolnitev zastavljenih ciljev, od tod:

1. regulatorni ukrepi;
2. ekonomski ukrepi;
3. informacijski ukrepi.

**Preglednica 6.2.3: Vedungova tristopenjska klasifikacija javnopolitičnih instrumentov**

<b>regulatorni</b>	- pravila, navodila, direktive, norme, standardi, opozorila, koncesije, kvote, certifikati, licence itd. - z regulatornimi ukrepi želijo vlade izvajati nadzor nad ravnanjem državljanov; omejena je individualna možnost izbire	-učinki: negativni
<b>ekonomski</b>	- široka paleta aktivnosti v denarni obliki ( <i>pozitivni ukrepi</i> - nadomestila, subvencije, garancije, znižane obrestne mere, davčne olajšave... ter <i>negativni ukrepi</i> - kazni, globe, davki, dajatve...) in v ne-denarni obliki (javno zdravstvo, vavčerji, brezplačni prevozi in prehrana otrok v šolah...)	-učinki: negativni in pozitivni
<b>informacijski</b>	- medijsko posredovanje: raba sredstev javnega obveščanja (TV, radio, časopisi), brošur, etiket, plakatov... - medosebna izmenjava informacij: strokovni nasveti in posveti, seminarji, konference, simpoziji, razstave, delavnice... - z informacijskimi ukrepi se skuša vplivati na ljudi prek transferja znanja, komunikacijo in argumentacijo ter prepričevanjem	-učinki: navadno pozitivni in neprisilne narave

Vir: Vedung, 1998: 30-50.

Če te tri glavne kategorije Vedungove taksonomije uvrstimo po stopnji prisile, bi lahko rekli, da največjo stopnjo prisile vsebujejo regulatorni ukrepi, nato ekonomski ukrepi, najmanjšo pa informacijski ukrepi. Vedung (1998: 35) govori tudi o povezanosti ene zvrsti instrumenta javne politike z drugimi, saj raba enega samega javnopolitičnega instrumenta za doseganje končnih ciljev neke javne politike nikakor ne zadošča. V naslednjih sklopih magistrskega dela bom različne javnopolitične instrumente, ki so bili predvideni in uporabljeni v fazi oblikovanja in izvajanja Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika, analizirala in kategorizirala prav na osnovi omenjene Vedungove tristopenjske tipologije.

V teoriji o javnopolitičnih mehanizmih je znana tudi triplastna klasifikacija Etzionija (v Vedung, 1998: 28), ki moč opredeli kot "sposobnost nekega javnopolitičnega akterja vplivati na drugega akterja v smislu, da slednji izvede njegova navodila ali druge norme, ki jih prvi podpira". Etzioni v zvezi s tem razlikuje tri vrste moči in sicer: prisilno, nagrajevalno in normativno. Moč se razlikuje glede na sredstva, ki se uporabljajo, da dosežemo poslušnost posameznih subjektov. Ta so lahko fizična, materialna ali simbolična.

*Prisilna moč* temelji na uporabi fizičnih sankcij ali na grožnji za uporabo teh v smislu povzročanja bolečine, deformacije ali smrti; izvajanje frustracije z omejevanjem gibanja ali nasilno nadzorovanje zadovoljevanja potreb, kot so hrana, spolnost, udobje in podobno. *Moč*

*nagrajevanja* temelji na nadziranju materialnih virov in nagrad prek porazdelitve plač, provizij, davkov, raznih bonitet in storitev. *Normativna moč* (oz. preprečevalna, manipulativna, sugestivna moč) pa temelji na alokaciji in manipulaciji s simbolnimi nagradami in njihovim odvzemom skozi zaposlovanje vodij, z manipulacijo prek sredstev javnega obveščanja, alokacije simbolov spoštovanja in prestiža ter vpliva prek razdeljevanja "sprejetja" in "pozitivnega odziva" (Vedung, 1998: 28).

Vidimo, da Etzionijeva klasifikacija zajema sredstva, ki povzročijo želeno poslušnost subjekta, torej gre za tipologijo moči. Kontrola je po njegovem navajanju sinonim za moč, kar pojasnjuje skozi pogosto spregledano dejstvo, da uporabljati javnopolitične instrumente pomeni uveljavljati politično moč. Prav tako poudarja, da je moč mnogo več kot zgolj surova sila. V tem smislu je pomembna zlasti njegova tretja kategorija, t.j. normativna moč, za katero se zdi, da pokriva prenos znanja, moralno prepričevanje, opozorila in druga prepričevalna dejanja ter neverbalne simbolične predstave. Res je, da je prisilna moč tista, ki je v središču vladnih dejanj, pa vendar so svarila in opozorila vlade tista, ki se iz dneva v dan bolj uporabljajo (Vedung, 1998: 28,29).

Vsaka vlada uporablja javnopolitične instrumente v različnih kombinacijah in kontekstih, da bi zadostila različnim zahtevam in ciljem. Christopher Hood (v Pal, 1987: 145) pravi, da imajo vlade štiri glavne vire, na osnovi katerih dostopajo do učinkovitih javnopolitičnih orodij. Ti viri, ki so izključno v pristojnosti države, so naslednji: "vozlišče" (lastnost biti v središču informacijskega in družbenega omrežja), "zakladnica" (fond denarja), "oblast" (sposobnost in moč zahtevati, prepovedati, razsoditi, jamčiti) in "organizacija" (dostop do skupine ljudi, ki imajo določena znanja, lastništvo oz. dostop do zemlje, zgradb, materiala in opreme). Seveda pa je med vsemi naštetimi skupinami zelo težko postaviti ostre ločnice, saj se posamezne kategorije javnopolitičnih instrumentov pogosto prelivajo med seboj. Večina javnih politik tako ne temelji le na enem javnopolitičnem instrumentu, pač pa na skrbno izbrani kombinaciji le-teh (Pal, 1987: 165).

### **6.3. Izbira javnopolitičnih instrumentov**

Pristop izbire javnopolitičnih instrumentov ilustrira štiristopenjska Andersonova klasifikacija (v Vedung, 1998: 21-22), ki govori o stopnji prisile, ki jo vlada izvaja nad nadzorovanimi subjekti. Gre za pomikanje na kontinuumu od svobode do kontrole oz. za to, koliko dogodkov

bo vlada nadzorovala in regulirala in koliko jih bo prepuščenih prostovoljni iniciativi posameznikov. Pri tej klasifikaciji gre bolj za klasifikacijo splošnih javnopolitičnih izbir vlade, kot pa za kategorizacijo javnopolitičnih instrumentov, saj je ena od vladnih alternativ tudi "narediti nič". Anderson torej pravi, da imamo, ko se soočimo z določenim problemom, le štiri možnosti. Katero izmed njih bomo izbrali, pa je odvisno predvsem od svobode, ki jo imamo in od tega, kolikšna stopnja prisile se nam zdi primerna v konkretni situaciji. Te možnosti so po Andersonu (v Vedung, 1998: 22) naslednje:

1. *uporaba tržnega mehanizma* – izide lahko v celoti prepustimo odločitvam posameznikov, brez vmešavanja vlade in njenih navodil;
2. *strukturirane izbire* – vlade lahko oblikujejo nove programe, posamezniki pa so tisti, ki se prostovoljno odločijo, ali jih bodo uporabljali ali ne;
3. *pristranske izbire* – vlade lahko ustvarijo spodbude ali omejitve, tako da bodo posamezniki prostovoljno vodeni proti želenim ciljem javne politike<sup>12</sup>;
4. *reguliranje* – vlade lahko vzpostavijo neposreden nadzor, tako da postavijo omejitve in zapovedi za delovanje posameznikov<sup>13</sup>. Svoboda izbire je definirana in omejena s statuti, pravili in regulacijami.

Omenjene štiri možnosti, v vseh svojih permutacijah in kombinacijah, so po navajanju Andersona osnovna orodja, ki jih imajo v rokah vlade držav. Vlade pa vseeno nimajo na razpolago neomejenih možnosti za izbiro javnopolitičnih instrumentov, pač pa so poti za implementacijo neke javne politike vedno omejene. V zvezi s tem si je koristno postaviti štiri vprašanja (Pal, 1987: 165): (1) ali možnost izbire javnopolitičnih instrumentov dejansko obstaja oz. ali obstajajo nadomestki za posamezne javnopolitične instrumente; (2) ali posamezne kombinacije javnopolitičnih instrumentov delujejo bolje oz. bolj naravno kot druge; (3) kaj določa izbiro instrumentov in (4) ali obstaja določen trend pri izbiri instrumentov v posamezni državi?

Jasno je, da identične cilje lahko dosežemo po različnih poteh in z različnimi sredstvi. Vedno namreč obstaja možnost zamenjave med izbiro posameznih javnopolitičnih instrumentov, čeprav se posledice teh izbir med seboj razlikujejo. Na tem mestu je vendarle treba poudariti, da so posamezna ministrstva in agencije odgovorna za določena področja, kjer pa je izbira

---

<sup>12</sup> Posameznik lahko kljubuje željam oblikovalcem politik, vendar mora za to plačati določeno ceno.

<sup>13</sup> Vlada določi, katera dejanja so dovoljena in katera prepovedana ter za kršitve določi sankcije.

javnopolitičnih instrumentov že vnaprej določena z zakonom<sup>14</sup>. Tudi tradicija v neki državi je tista, ki lahko močno omeji možnost izbire javnopolitičnih instrumentov. To, ali nekateri instrumenti delujejo bolje kot drugi, pa je odvisno od vrednot, ki jih nekdo želi maksimirati (Pal, 1987: 166).

Dva kriterija, o katerih se v zvezi z izbiro javnopolitičnih instrumentov najpogosteje razpravlja, sta tehnična in politična učinkovitost (Pal, 1987: 166). Pri tehnični učinkovitosti gre za vprašanje, kolikšna je družbena cena, ki jo plačamo (vključno z javnim in zasebnim sektorjem), če izberemo oz. damo prednost nekemu javnopolitičnemu instrumentu pred drugim. V tem primeru se poglobitveni del razprave o učinkovitosti osredotoča na povezanost javnopolitičnih instrumentov z javnopolitičnimi cilji. Večini opazovalcev se mnogo pomembnejša od tehnične učinkovitosti zdi politična učinkovitost. Slednja ima namreč vsaj dva važna pomena. Prvi se nanaša na vladno psihološko držo: vladajoče garniture so hitro pripravljene spremeniti ali celo opustiti vsakega izmed prej skrbno negovanih načel, da bi ostale na oblasti. Kljub vsemu pa vendarle ohranijo, čeprav megleno, nekatere posebne preference<sup>15</sup>. Drugi pomen politične učinkovitosti se nanaša na področje skladnosti s predpisi in politično legitimiteto. Hood (v Pal, 1987: 166-168) pravi, da če obstaja močan skupni konsenz glede ciljev, se lahko vlada zanaša na uporabo pasivnih javnopolitičnih instrumentov. Ob pomanjkanju konsenza (npr. na področju redistribucije dohodka), pa so potrebni bolj prisilni javnopolitični instrumenti. Pri tem morajo biti vlade izredno pazljive, saj lahko pri takšni vrsti instrumentov, ki so navadno nezaželeni, pri ciljni skupini povzročijo neposlušnost ali celo odpor.

Za zaključek lahko rečemo, da je izbira javnopolitičnih instrumentov pogojena s karakteristikami posameznih instrumentov, z naravo problema, ki ga rešujemo, z izkušnjami, ki jih ima vlada pri reševanju podobnih težav, z osebnimi preferencami oblikovalcev politik ter s predvideno reakcijo, ki naj bi jo ciljna skupina imela glede izbire instrumentov, ki se nanašajo nanjo (Howlett in Ramesh, 2003: 185).

---

<sup>14</sup> Ministrstvo za finance npr. temelji na uporabi finančnih instrumentov oz. davčnih ukrepov.

<sup>15</sup> Nekatero stranke se npr. postavljajo v bran tržnim mehanizmom na področju gospodarstva in nudenja uslug, medtem ko so druge skeptične do tega.

#### 6.4. Javnopolitični slog

Ko si nek javnopolitičen problem že utre pot na dnevni red, imajo vladajoče garniture navadno veliko različnih opcij za njegovo razreševanje. Med možnimi alternativami je nato potrebno izbrati ter se odločiti s katerimi javnopolitičnimi instrumenti se bo politika implementirala (Howlett in Ramesh, 2003: 185). Kot sem že omenila, je zbirajavnopolitičnih instrumentov odvisna od njihovih karakteristik, od narave javnopolitičnega problema, izkušenj vlade pri razreševanju podobnih primerov, osebnih preferenc odločevalcev ter od predvidenega odziva ciljne skupine. To poudarja pomembnost dveh tesno povezanih splošnih spremenljivk, ki nam lahko pomagata razložiti izbiro javnopolitičnih instrumentov. Prva je *obseg zmožnosti državnega planiranja*, t.j. organizacijska zmožnost držav za vplivanje na družbene akterje, druga pa *kompleksnost sistema*, zlasti število in tipi akterjev s katerimi se morajo soočiti vlade pri implementiranju svojih programov in politik. Pri izbiri dejanskih javnopolitičnih instrumentov bo vladna izbira temeljila na sečišču državne zmožnosti za intervencijo in kompleksnosti akterjev, na katere želi država vplivati (Howlett in Ramesh, 2003: 201).

Richardson (Richardson 1982: 2; Bemelmans-Videc, 1998: 6) definira javnopolitični slog kot odsev karakteristik vladnega pristopa do razreševanja problemov in njenega odnosa do drugih vključenih akterjev v procesu odločanja in implementacije. O javnopolitičnem slogu govori kot o različnih sistemih odločanja oz. raznolikih procedurah za sprejemanje družbenih odločitev. Pri tem poudarja, da javnopolitičen slog ni omejen zgolj na fazo odločanja, pač pa vključuje tudi fazo implementacije javne politike. Identifikacija javnopolitičnega sloga navadno bazira na naklonjenosti nacionalnih vlad ali sektorskih javnopolitičnih omrežij za izbiro točno določenih javnopolitičnih instrumentov, kot tudi na ravni odnosa med civilno družbo in državo. Osrednja vlada naj bi se pojavljala v vlogi mediatorja med različnimi interesi, dostopna in odprta za posvetovanje z vsemi relevantnimi akterji. Res pa je, da je pogovor v realnosti manj pogost in da vlade največkrat delujejo s stališča avtoritativne moči in, če je potrebno, preko svoje prepričevalne moči (Bemelmans-Videc, 1998: 4,6). Izbira javnopolitičnih instrumentov reflektira bolj splošne politične ali administrativne strategije, ki so prevladujoče smernice političnih in upravnih dejanj in odsevajo splošne namene ter prevladujoča sredstva za ukrepanje države. Izbira javnopolitičnih instrumentov je pogosto značilna za posamezno obdobje politične in upravne zgodovine držav ali za dominantno politično in administrativno kulturo slednjih. Pogosto na njihovo izbiro vplivajo tudi globoko

zakoreninjene vrednote v neki družbi. Tako variirajo na lestvici glede na stopnjo intervencije - od bolj diskretne, oprezne, minimalistične in podporne intervencije, pa vse do vsiljive, aktivne in razvojne oblike intervencije; ter od represivnih oblik intervencije, vse do preventivnih akcij, t.j. oblikovanja pogojev, ki favorizirajo želeno obnašanje (Bemelmans-Videc, 1998: 6; Richardson, 1982: 2).

Richardson (1982: 5) pravi, da je seveda mogoče določiti glavne karakteristike in smeri v katerih določena družba formulira in implementira javne politike, pa vendar vedno obstajajo izjeme. Ena večjih težav pri določanju prevladujočega javnopolitičnega sloga je t.i. fenomen sektorizacije odločanja. Če se politike formulirajo neodvisno v vsakem sektorju je težko govoriti o enem in točno določenem javnopolitičnem slogu. Če se namreč vsako javnopolitično področje razvije v skorajda neprepusten oddelek, ki ga vodi svoja "politična elita", potem se v enem političnem sistemu seveda razvije več raznolikih javnopolitičnih slogov. Pa vendar si politike med seboj niso tako različne, da jih ne bi mogli razvrstiti v osnovne tipologije javnopolitičnih slogov.

Jeremy Richardson (1982: 12, 13) je na podlagi študijskih dognanj različnih avtorjev definiral javnopolitični slog kot interakcijo med (1) *vladnim pristopom do reševanja problemov* (konsenzualni odnos vs. odnos vsiljevanja) in (2) *odnosom med vlado in drugimi akterji v procesu odločanja* (pričakovano/aktivno reševanje problemov vs. reaktivno reševanje problemov). Takšna definicija omogoča, da družbe kategoriziramo v štiri osnovne javnopolitične stile. Nekatere družbe so tako locirane na preseku, ki poudarja konsenzualen in reaktiven odnos do reševanja problemov, druge so locirane v kategoriji, ki prav tako poudarja konsenz, vendar z normativnimi vrednotami, ki poudarjajo pričakovan oz. aktiven pristop k reševanju problemov. Spet druge so navidezno manj zaskrbljene s konsenzom in vidijo vlogo države bolj kot aktivno in sposobno vsiliti javnopolitično spremembo, kljub nasprotovanju organiziranih interesov. Četrta kategorija, v katero naj bi se vključevala večina post-industrijskih družb, pa je, da so vlade v svojem pristopu do reševanja problemov bolj reaktivne in ne toliko pričakovane, če pa že pride do kakšne javnopolitične spremembe, pa je ta uveljavljena ob nasprotovanju vsaj ene organizirane skupine (Richardson, 1982: 13,14).

## 7. OBLIKOVANJE IN IZVAJANJE POLITIK NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je pojav *sui generis*, zato lahko zaznamo tudi nekaj posebnosti na področju oblikovanja in izvajanja evropskih politik. EU namreč predstavlja nov tip kompleksnega, večnivojskega in t.i. "ohlapnega" načina odločanja in implementacije s številnimi elementi neformalnega vplivanja. Zlasti devetdeseta leta so bila tista, v katerih so se zgodile močne spremembe na področju artikuliranja in izvajanja evropskih javnih politik, tako glede povečanega obsega različnih področij delovanja, vsebin ter njihove intenzivnosti. Odločitev za skupno valuto, oživitve skupne zunanje in varnostne politike, nova dinamika v pridružitvenem procesu in povečana skrb za pravice državljanov EU predstavljajo številne izzive za proučevanje odločanja na ravni EU (Andersen in Eliassen, 2001: 3).

Načine vladanja na ravni EU avtorji v osnovni obliki delijo na dva temeljna modela:

- medvladnega;
- supranacionalnega.

Medvladni model razume EU kot posebno obliko medvladne organizacije, kjer nacionalne države v situacijah in pogojih, ki jih lahko nadzorujejo, sodelujejo druga z drugo glede odločanja in upravljanja o skupnih zadevah preko supranacionalnih institucij. Obstoj nadzora, ki omogoča vsem sodelujočim državam odločati se o obsegu in naravi tega sodelovanja, pomeni, da nacionalna suverenost v tem primeru ni popolnoma spodkopana (Nugent, 2003: 475).

Za supranacionalni model vladanja v EU pa je značilno, da naj bi delegirana pooblastila v supranacionalne institucije dosegla stopnjo supranacionalnega vladanja. Generatorji integracije so predvsem institucije supranacionalnega značaja. Supranacionalni model torej razume vladanje na mnogonivojski način, ki preobraža oblikovanje evropskih politik od nacionalnih vlad na EU raven (Bromley, 2001: 289). Države članice torej sodelujejo med seboj na način, ki jim onemogoča, da bi v polni meri ohranile nadzor nad dogajanjem v EU. Supranacionalni model daje prednost sodelovanju v integraciji pred meddržavnimi odnosi ter nacionalnimi interesi in tako vključuje izgubo dela nacionalne suverenosti (Nugent, 2003: 475).



Opisana modela se razlikujeta zlasti v razumevanju statusa EU, saj medvladni model postavlja institucionalni okvir EU pod nadzor vlad držav članic in pojmuje politični sistem EU kot drugorazrednega. Supranacionalni model pa nasprotno razume EU kot politični sistem *sui generis*, z edinstveno obliko mnogonivojskega sistema vladanja (nacionalni, nacionalni in regionalni nivo), ki presega nacionalne okvire ter se neposredno legitimira preko volitev in pravnih postopkov. Dejansko je model vladanja v EU zelo nejasen, saj so funkcije vladanja razkropljene po različnih institucijah in pogosto temeljijo na neformalnih temeljih, ki otežuje transparentnost oblikovanja in izvrševanja javnih politik (Warleigh v Berglez, 2006: 35).

Mnogonivojski proces se torej odvija na dveh ravneh in sicer horizontalno (med institucijami EU) in vertikalno (EU raven, nacionalna raven, raven regij). Potrebe po reguliranju nekih skupnih zadev na ravni EU tako prihajajo s strani evropskih in nacionalnih igralcev in tudi s strani interesnih skupin, tako na globalni, kot na nacionalni ravni. Ravno zaradi kompleksnosti sprejemanja javnih politik na ravni EU pogosto prihaja do pojava demokratičnega deficita, saj nekatere skupine oz. posamezniki menijo, da ne morejo vplivati na vsebino sprejetih regulativnih instrumentov na ravni EU. Pomemben aspekt demokracije pa je tudi znanje oz. vedenje o temeljnih pravilih delovanja integracije, saj je odprt sistem viden kot bolj demokratičen in tudi bolj učinkovit (Wischik, 2002:3).

### **7.1. EU kot "nov sistem vladanja"**

V politoloških primerjalnih študijah so enote proučevanja praviloma nacionalne države. Analiza politik na ravni EU pa predvideva kot enoto raziskovanja evropski politični sistem. Ta pristop seveda ne narekuje popolne izključitve nacionalnih segmentov, pač pa je pri proučevanju posebej pomembno, da se upoštevajo tako nacionalni, kot tudi ostali interesi (regionalni, lokalni, sektorski itd.). Številni avtorji se namreč strinjajo, da evropskega načina vladanja ni mogoče zajeti z dihotomijo medvladno vs. supranacionalno. Obe kategoriji v ospredje postavljata državo, ki temelji na principu teritorialne suverenosti, zato ne moreta temeljito zajeti nove in edinstvene značilnosti EU kot sistema "vladanja brez vlade" (različni avtorji v Boerzel, 1997). EU je torej naddržavna tvorba, je več kot običajna mednarodna organizacija, pa vendarle manj kot federalna država. Njene ustanovitvene pogodbe ter na njihovi podlagi sprejeti sekundarni predpisi tvorijo poseben pravni sistem, ki ga ne moremo primerjati s pravnim redom držav članic in tudi ne s pravnim sistemom mednarodnega prava (Grilc in Ilešič, 2001: 101).

Ko govorimo o "novem sistemu vladanja" (t.i. *"governance pristopu"*) na splošni politološki ravni, pogled vključuje široko množico akterjev in dejavnosti onstran države, odnose med vladnimi in nevladnimi akterji, ki so postali manj hierarhični in bolj interaktivni, glavna naloga vlade pa je postala reguliranje javnih aktivnosti in ne zgolj razdeljevanje virov (Nugent, 2003: 473). Ko ta pogled prenesemo na EU nivo, govorimo o transformiranju javnih politik in vladanja na evropskem in nacionalnih nivojih v sistem večnivojskega, nehierarhičnega, posvetovalnega in apolitičnega vladanja prek kompleksnih javnih in zasebnih omrežij ter navidezno avtonomnih izvajalskih agencij, katerih prvotna skrb je deregulacija in reregulacija trga (Hix, 1998: 54). Simon Hix (1998) govori o štirih značilnih raziskovalnih dimenzijah "novega sistema vladanja":

1. Pristop "novega sistema vladanja" teoretizira o EU kot sistemu razgibanih nehierarhičnih omrežij tako zasebnih kot javnih akterjev, ki sodelujejo med seboj v reševanju težav in posvetovanjih, ki so bolj stvar neformalnih kot formalnih institucij.
2. Zagovorniki pristopa "novega sistema vladanja" so nezaupljivi do "odsluženih" modelov, ki zagovarjajo potrebo po novem besednjaku, ki bi v polnosti zajel značilnosti vladanja v EU.
3. Proučevalci "novega sistema vladanja" pogosto poudarjajo zmožnost in željo v EU po "posvetovanju" in "prepričevanju" – t.i. modelu v odločanju, v katerem so akterji odprti do izmenjave mnenj in preferenc ter v katerem dobri argumenti veljajo prav toliko kot moč barantanja.
4. Teoretiki "novega sistema vladanja", prav tako kot komparativisti, poudarjajo normativno skrb za t.i. demokratični primanjkljaj v EU. Medtem ko komparativisti poudarjajo parlamentarne modele demokracije, teoretiki "novega sistema vladanja" podarjajo potrebo po "posvetovalni demokraciji" v EU, v kateri skupno reševanje težav ponuja boljše alternativo za odločanje v večnacionalni Uniji.

Znano je, da način vladanja v EU ne temelji na hierarhični koordinaciji niti nacionalnih vlad, ki sodelujejo v Svetu EU, niti supranacionalnega akterja kot je Komisija. Nekateri avtorji (npr. Wallace, 2005; Boerzel, 1997...) razumejo EU kot organizacijo omrežij, ki povezujejo različne javne in zasebne akterje na različnih ravneh in dimenzijah vladanja. Oblikovanje in izvajanje politik v EU se namreč dogaja v visoko dinamičnem, kompleksnem in stalno spremenljivem okolju, kjer so javni akterji tako nacionalne kot tudi EU ravni odvisni od javnih virov subnacionalnih ravni (regionalnih in lokalnih oblasti itd.), kot tudi od zasebnih

akterjev vseh ravni (transnacionalnih, nacionalnih, subnacionalnih interesni skupin itd.) (različni avtorji v Boerzel, 1997).

Morda je najbolj sistematično definicijo "novega sistema vladanja" podal Rhodes (v Wallace, 2005: 37), ki definira vladanje v smislu "samoorganizirajočih, medorganizacijskih omrežij" in podaja štiri glavne karakteristike "vladanja" ("*governance*"), ki ločujejo termin od tradicionalnega pojma "vlada" ("*government*"):

- *Medsebojna odvisnost med organizacijami.* Pojem vladanja je širši od pojma vlada in pokriva tudi nevladne akterje. Spreminjanje mej države pomeni, da ločnice med javnim, zasebnim in prostovoljnim sektorjem postajajo vse bolj spremenljive in nedoločljive.
- *Neprestane interakcije med člani omrežja,* zaradi potrebe po izmenjavi virov in zaradi pogajanja o skupnih namerah.
- *Interakcije na osnovi igre,* ki temeljijo na zaupanju in so regulirane z dogovorjenimi pravili igre s strani vseh sodelujočih v omrežju.
- *Pomembna količina avtonomije vsake države.* Omrežja niso stvar države, pač pa so samoorganizirajoča. Čeprav država torej ne zaseda privilegiranega, najvišjega položaja, lahko neposredno in pomembno upravlja omrežja.

Zanimiva je prisposodba policy nihala, ki ga je v proučevanje evropskih politik vpeljala Helen Wallace (v Stubb, Wallace in Peterson, 2004: 15-153; Wallace, 2005: 29; Wang, 2002: 1,2). Avtorica primerja evropski policy proces z nenehno premikajočim se nihalom in vnaša določeno nepredvidljivost v rezultate teh procesov. To nihalo neprestano niha med nacionalnimi in subnacionalnimi političnimi arenami držav članic EU na eni strani ter transnacionalno areno, ki vključuje tako evropsko kot globalno razsežnost, na drugi strani. Vsaka od teh aren vsebuje magnetno polje, ki privlači ali odbija odločevalce, uporabnike javnih politik in ostale akterje, ki bi lahko vplivali na rezultate javnih politik. Wallacova pravi, da relativna moč magnetnega polja variira z močno ali šibko privlačno silo med različnimi policy področji, skozi čas ter med različnimi državami. Včasih so magnetne sile transnacionalne ravni močnejše, zato se politika oblikuje na tej ravni, medtem ko spet drugič močnejše sile magnetizma na državni ravni poskrbijo, da se oblikovanje politik dogaja na nacionalnih ravneh. V nekaterih primerih magnetno polje niti ene, niti druge strani ni dovolj

močno, da bi zagotovilo trdno zasidranje odločanja v eni ali drugi areni in nihalo se tako neprestano giba spremenljivo.

Rhodes in drugi avtorji (v Wallace, 2005: 38) pravijo, da vlade sicer lahko usmerjajo javne politike v določeni smeri, vendar bodo v realnosti policy izidi vedno odvisni od interakcij mnogovrstnih akterjev, nad katerimi pa imajo vlade lahko le nepopoln nadzor.

## **7.2. Mnogonivojsko odločanje in javnopolitična omrežja**

V času pred dvema desetletjema so bile politike evropske integracije omejene na nekaj specifičnih področij ekonomskega in družbenega življenja, medtem ko Enotna evropska listina in vse nadaljnje pogodbe pomenijo močno spremembo v tempu evropskih integrativnih procesov. Tradicionalno sodelovanje na nadnacionalnem nivoju je postalo "*wider*" in "*deeper*", kar pomeni povečano kompleksnost celotnega sistema, ta pa je porajal potrebo po t.i. evropeizaciji odločanja in mnogonivojskem odločanju. Tako se pojavi potreba po novih načinih zasnove javnopolitičnega konteksta v EU, kjer enota analize postane evropski politični sistem. Gre torej za razširitev območja nacionalnega delovanja in vključitev široke mreže interesov, ki delujejo na več ravneh (Andersen in Eliassen, 2001, Boerzel 1997). Koncept večnivojskega vladanja vsebuje tako vertikalne kot horizontalne dimenzije. Termin "večnivojsko" se nanaša na povečano medsebojno odvisnost vlad, ki delujejo na različnih teritorialnih ravneh, medtem ko beseda "vladanje" izraža povečano medsebojno odvisnost med vladnimi in nevladnimi akterji na mnogostranskih teritorialnih ravneh (Bache in Flinders, 2004: 3).

Koncept večnivojskega vladanja govori o EU kot novi, posebni obliki vladanja, katere glavna značilnost je prelivanje pristojnosti in struktur politične avtoritete. Odgovornost in vpliv za oblikovanje in izvajanje evropskih politik se nahajata na različnih ravneh vladanja, saj so države članice z vključitvijo v EU izgubile nekdanjo absolutno oblast nad posamezniki na svojem ozemlju. Izvršilne oblasti v državah članicah tako ne monopolizirajo več pristojnosti nad oblikovanjem politik, njihova suverenost je na tem področju oslABLJENA s skupnim odločanjem med vladami različnih držav članic ter povečano avtonomnostjo in neodvisnim vplivom institucij EU (Crysochoou, Tsinisizelis, Stavridis, Ifanits, 2003: 50).

Kar se tiče večnivojskega vladanju v EU, lahko govorimo o treh njegovih glavnih karakteristikah (Nugent, 2003: 473,474):

- Pristojnosti za oblikovanje in izvajanje javnih politik niso samo na strani nacionalnih vlad, pač pa tudi institucij in akterjev na drugih ravneh. Najpomembnejša izmed vseh ravni je raven EU, kjer imajo supranacionalni akterji, od katerih so najpomembnejša Komisija, Evropski parlament in Sodišče evropskih skupnosti, neodvisen vpliv na policy proces in policy izide. V mnogih državah članicah so zelo pomembne tudi subnacionalne ravni, saj v javnopolitičnih aktivnostih lahko sodelujejo številni lokalni in regionalni akterji oz. interesi, pri čemer jih nacionalne oblasti ne morejo popolnoma nadzorovati.
- Celotno oblikovanje politik s strani držav članic na ravni EU je zaznamovano s precejšnjo izgubo nacionalne suverenosti in s tem precejšnjo izgubo nadzora s strani nacionalnih oblasti. Zavrača se medvladni pogled, da je celotna moč za oblikovanje in izvajanje politik v rokah nacionalnih držav.
- Politične arene so medsebojno povezane, kar pomeni, da nacionalne policy aktivnosti niso utesnjene zgolj v nacionalni areni. Nacionalni vložki v oblikovanje politik na ravni EU ne gredo zgolj po poti akterjev na državni ravni, pač pa obstaja veliko število različnih kanalov in medsebojnih povezav med različnimi političnimi arenami – supranacionalnimi, nacionalnimi in subnacionalnimi. Države članice so sicer integralni in zelo pomemben del EU, vendar ne predstavljajo več edinega vmesnega člana med supranacionalnimi in subnacionalnimi arenami. Nacionalne države tako niso več tiste, ki bi obvladovale nadzor nad številnimi aktivnostmi, ki se dogajajo na njihovem ozemlju, pač pa si ta nadzor le delijo s številnimi drugimi akterji.

Koncept večnivojskega vladanja razume EU kot posebno obliko vladanja ali vsaj le-to v nastajanju, v kateri se moč in vpliv odražata na različnih ravneh. Izvršne oblasti nacionalnih držav so sicer zelo pomembni akterji v EU areni, vendar so izgubile povsem monopolen položaj, ki jim ga pripisujejo državo-centrični pristopi (Nugent, 2003: 474).

Nekateri proučevalci načinov vladanja v EU se osredotočajo na horizontalni ali t.i. aspekt javnopolitičnih omrežij evropske integracije. Javnopolitična omrežja so arene, v katerih

odločevalci in različni interesi uravnavajo medsebojne razlike in iščejo skupne rešitve. Javnopolitična omrežja se razlikujejo v karakteristikah glede na tri ključne spremenljivke (Nugent, 2003: 490,491):

1. relativna stabilnost (oz. nestabilnost) članov omrežja;
2. relativna izoliranost (oz. prepustnost) omrežij ter
3. relativno močna (oz. šibka) medsebojna odvisnost od virov.

S teorijo omrežij se skuša opisati in razložiti delovanje transnacionalnih in transvladnih omrežij, ki lahko variirajo od razmeroma zaprtih in pogosto hierarhičnih "policy skupnosti" ("*policy communities*") javnih in privatnih akterjev, npr. na področju raziskav in tehnološkega razvoja, pa vse do bolj odprtih, poroznih in nehierarhičnih "tematskih omrežij" ("*issue networks*"), ki prevladujejo na področjih kot je npr. okoljska regulacija. Odprtost in medsebojna odvisnost teh omrežij naj bi določali relativen vpliv različnih akterjev in dejansko vsebino evropskih javnih politik (zlasti v začetnih fazah, ko Komisija poda predloge politik v posvet različnim javnim in zasebnim akterjem) (Peterson in Bomberg, 1999).

Dejavniki, ki usmerjajo javnopolitična omrežja so: neformalna narava velikega dela oblikovanja politik v EU; množica različnih interesov, ki si prizadevajo vplivati na odločevalce; visoko tehnična, skoraj nepolitična, narava evropskega javnopolitičnega dogajanja; močne pozicije, ki jih držijo v rokah uradniki na najvišjih položajih (zlasti v Komisiji in v zgodnjih fazah odločanja); ter velika odvisnost evropskih uradnikov od zunanjih interesov za pridobivanje informacij in nasvetov glede javnopolitične vsebine in implementacije (Nugent, 2003: 491).

Obstoj, tipi in vpliv javnopolitičnih omrežij se precej razlikujejo med posameznimi javnopolitičnimi področji. Javnopolitična omrežja tipa "policy skupnosti" pogosto najdemo v arenah, kjer je oblikovanje politik na ravni EU dobro vpeljana, kjer obstaja organizirana klientela in kjer imajo odločevalci koristi od sodelovanja z različnimi interesi. Primeri takih javnopolitičnih aren so kmetijstvo, raziskave in razvoj. V nasprotju od njih so "tematska omrežja" bolj značilna za področja, kjer oblikovanje politik na evropskem nivoju še ni dobro razvito, kjer je javnopolitična razprava spremenljiva in kjer imajo morebitni organizirani interesi le nekaj virov za "izmenjavo" z odločevalci. Taka področja so varstvo potrošnikov, okoljska in socialna politika (Nugent, 2003: 491). Za razliko od mnogih proučevalcev

oblikovanja evropskih politik, ki poudarjajo vlogo formalnih pravil in procedur, se proučevalci javnopolitičnih omrežij osredotočajo na neformalno politiko v EU, kjer javna in zasebna omrežja v veliki meri določajo obrise in vsebino javnih politik, ki so nato poslane v proceduro evropskim institucijam za njihov formalni sprejem (Wallace, 2005: 40).

### 7.3. Skupne evropske politike

Vsaka javna politika se oblikuje v okviru določenih političnih odločevalskih struktur in učinkuje na območju določene teritorialno politične enote (Lajh, 2005: 87). Z ozirom na to, kdo oblikuje neko javno politiko in na katerem politično opredeljenem prostoru veljajo, lahko govorimo o lokalni, regionalni, nacionalni, zvezni, skupni evropski itd. politiki (Fink-Hafner, 2002: 14). Današnja EU je v obdobju pol stoletja, na začetku s premogom in jeklom, na podlagi regionalne integracije razvila niz skupnih evropskih politik, ki pokrivajo praktično celoten javnopolitični spekter, bodisi posredno bodisi neposredno (Lajh, 2005: 87).

Oblikovanje in izvajanje politik na ravni EU po posameznih področjih je odvisno predvsem od političnih interesov najvplivnejših igralcev v policy procesu. Na ravni EU tako lahko govorimo o t.i. visokih ("*high*") in nizkih ("*low*") politikah, glede na to razporeditev pa je opazna tudi redistribucija finančnih sredstev in intenzivnost oblikovanja regulativnih mehanizmov na ravni EU (Nugent, 2003: 346). Številni avtorji različno pojmujejo javne politike v EU. Simon Hix (2005: 8,9) npr. opredeli pet vrst javnih politik na ravni EU:

- (1) *Urejevalne (regulativne)* in (2) *prerazdelitvene (redistributivne)* (prvi steber); politike so oblikovane po supranacionalnem modelu, kjer ima Evropska komisija monopol iniciatorja politik, Svet EU in Evropski parlament sta sozakonodajalca, Sodišče Evropskih skupnosti pa predstavlja sodno oblast s prevlado nad nacionalnimi zakoni. Regulativne politike so po obsegu najštevilčnejše skupne evropske politike. Vključujejo oblikovanje enotnega evropskega trga, usklajevanje nacionalnih standardov, evropske okoljske in socialne politike in politike konkurence. Redistributivne politike pa so najbolj potrošne skupne evropske politike in vključujejo skupno kmetijsko politiko, regionalno politiko in politike raziskav in razvoja.
- (3) *Državljske* in (4) *globalne* (drugi in tretji steber); politike so oblikovane medvladnem modelu, kjer ima Svet EU kot medvladna institucija EU največjo vlogo

in ponavadi odloča s soglasjem, Evropska komisija je omejena predvsem pri sestavljanju dnevnega reda, vloga Evropskega parlamenta pa je minimalna. Državlanske politike vključujejo sodelovanje na področju sodstva in notranjih zadev, skupne azilske in imigracijske politike, policijskega in sodnega sodelovanja in določbe o "evropskem državljanstvu". Globalne politike pa vključujejo trgovinske politike, zunanje ekonomske odnose, skupno zunanjo in varnostno politiko, sodelovanje na področju obrambe ter varstvo okolja.

- (5) *Politike makroekonomske stabilizacije* (vmesna oblika); politike se izvajajo skozi EMU, pri čemer Evropska centralna banka (ECB) upravlja s ponudbo denarja in politiko obrestnih mer, Svet EU pa vodi politiko menjalnih tečajev in sodelovanje na področju politike davkov in brezposelnosti.

Javne politike v EU se v nekaj pomembnih rečeh razlikujejo od politik, o katerih se odloča na nacionalnih ravneh s strani vlad držav članic. Najosnovnejša razlika bi bila, da so javne politike na ravni EU drugačne, ker so EU in njene države članice strukturirane drugače in se financirajo različno. Tako lahko govorimo o treh splošnih razlikah med nacionalnimi in skupnimi evropskimi politikami (Sbragia, 2004: 114):

- z nekaj izjemami javne politike v EU navadno vključujejo trošenje majhne količine denarja, medtem ko nacionalne politike navadno vključujejo trošenje njegovega velikega dela;
- razdalja med tistimi, ki oblikujejo politiko in tistimi, ki jo izvajajo v praksi, je mnogo večja v EU, kot pa v večini nacionalnih sistemov, ki sestavljajo EU;
- EU je aktivna v mnogo bolj omejenem obsegu javnih politik kot pa nacionalne vlade držav članic EU.

#### **7.4. Implementacija skupnih evropskih politik**

Že v zgornjih poglavjih je bilo omenjeno, da je uspeh določene javne politike v veliki meri odvisen prav od načina njene implementacije. Implementacija tako ni le zelo pomembna, pač pa odločilna za učinkovitost skupnih evropskih politik, kot tudi za splošno zaznavanje učinkovitosti evropske integracije (Cini, 2005: 350). Posamezne javne politike se lahko oblikujejo in izvajajo na isti ravni odločanja, lahko se oblikujejo na eni in izvajajo na drugi



ravni, ali pa gre v obeh fazah za prepletanje različnih ravni odločanja (Hill in Hupe, 2002: 16). Javne politike v EU se spreminjajo, prav tako tudi vloga EU pri njihovem formiranju. Ene tako sodijo pod pristojnost EU, druge se izvršujejo s pomočjo nacionalni vlad držav članic EU, medtem ko so nekatere še vedno prvenstveno pod nacionalno kontrolo. Javne politike, ki vključujejo oblikovanje enotnega trga se pretežno oblikujejo v Bruslju in spodbujajo gospodarsko liberalizacijo v EU. V prvi vrsti je njihov namen povečati gospodarsko učinkovitost znotraj EU ter povečati gospodarsko rast in prosperiteto. Druge politike si prizadevajo olajšati posledice učinkov enotnega trga. V teh arenah se EU nagiba k skupnemu vladanju z nacionalnimi vladami, pri čemer Evropska komisija tu igra ključno vlogo. Javne politike, ki niso povezane z oblikovanjem evropskega trga, kot npr. sodstvo in notranje zadeve ter skupna zunanja in varnostna politika, pa so pridržane za Svet EU, kot medvladno institucijo (Sbragia, 2004: 111,117).

Izvajanje javnih politik na ravni EU se nanaša na uresničevanje skupne evropske zakonodaje, sprejetih odločitev oz. javnih politik, ki so oblikovane in sprejete s strani evropskih institucij odločanja - Evropske komisije, Sveta EU in Evropskega parlamenta - v sodelovanju z državami članicami EU. Implementacija skupnih evropskih politik se tako obravnava kot integralen del evropskega policy procesa, saj se javne politike oblikujejo tako v fazi implementacije, kot tudi v času formalnega zakonodajnega procesa (Cini, 2005: 350).

Izvajanje skupnih evropskih politik se v literaturi pogosto obravnava kot dvostopenjski proces, ki razlikuje med: (1) formalno implementacijo ter (2) praktično oz. administrativno implementacijo. Prva, formalna implementacija, zahteva vključitev oz. prenos evropske zakonodaje v nacionalne pravne rede držav članic EU, torej jo lahko obravnavamo kot pravni vidik implementacije. Administrativna implementacija pa na drugi strani obsega neposredno uporabo evropske zakonodaje v praksi držav članic EU (t.i. "*street level*" implementacija). V tej fazi nacionalne vlade navadno ne igrajo ključne vloge v implementaciji, pač pa izvajanje prepustijo nižjim ravnam, npr. regionalnim ali lokalnim igralcem oz. posameznim izvajalskim agencijam. V tej fazi je ključnega pomena zlasti učinkovita koordinacija med vsemi vpletenimi javnopolitičnimi igralci, ki so vključeni v implementacijo (Cini, 2005: 352).

V osnovi imamo dva glavna tipa akterjev, ki so vključeni v proces izvajanja politik na ravni EU: javne oblasti (evropske, nacionalne in subnacionalne) ter zasebne akterje (posamezniki, podjetja in skupine). Seveda niso vsi izmed njih vključeni neposredno v izvajanje

implementacije na najnižjih ravneh. Na začetku dolge implementacijske verige sta dve instituciji, ki predstavljata formalno zakonodajno avtoriteto v EU in sicer Svet EU ter Evropski parlament. Slednja sta odgovorna za formalno sprejetje skupnih evropskih politik, prav tako pa sprejemata ključne začetne izbire, ki seveda vplivajo na implementacijo. Čeprav se sprva zdi povezava med formulacijo in implementacijo javnih politik indirektna, ta pomembno vpliva na njihovo učinkovitost (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001).

V večini nacionalnih sistemov javne politike sprejemajo vlade, ki imajo številne poti za zagotavljanje, da se te odločitve dejansko izvajajo kot je bilo načrtovano. Čeprav je povezanost med fazo sprejemanja in izvajanja javnih politik v praksi daleč od idealne, je še vedno precej močnejša, kot če je vključena evropska politika. Javna politika, ki je sprejeta v Bruslju, se srečuje s številnimi preprekami, preden se jo uspešno implementira na najnižjih ravneh. Prva ovira na poti je zagotovo t.i. prenos evropskih zakonov (govorimo o direktivah in regulacijah) v nacionalno zakonodajo, preden jih administrativni aparat države članice lahko začne izvajati oz. z njimi v določeni meri spreminjati delovanje posameznih akterjev. Celo ko se ta prenos že zgodi, Evropska komisija pogosto občuti, da prenos ne odraža v zadostni meri ciljev evropske zakonodaje. Če Sodišče Evropskih skupnosti potrdi ugotovitve Komisije, mora določena nacionalna vlada transportirati oz. implementirati evropsko zakonodajo na drugačen način. Tako skupne evropske politike ne postanejo "skupne politike" istočasno in enotno v vseh državah članicah EU. Ko je npr. določena direktiva EU transportirana v finski pravni sistem kmalu po njenem sprejetju v Bruslju, se to npr. v Franciji ali v Grčiji lahko še dolgo ne zgodi (Sbragia, 2004: 116).

Zgoraj opisane razlike kažejo na to, da so dejanski vplivi evropskih politik, čeprav so te sprejete v Bruslju, izoblikovani s strani nacionalnih sistemov vladanja. Nacionalne vlade držav članic EU tako igrajo centralno vlogo v evropskem policy procesu, saj imajo monopol nad izvedbo večine javnih politik, ki so sprejete v Bruslju. V nekaterih federalnih in v večini ne-federalnih državnih sistemov imajo centralne vladne agencije posamezne izpostave preko celotnega nacionalnega ozemlja in tako nadzirajo delo administracije, ki je vključena v izvajanje sprejetih nacionalnih politik. Za razliko od teh EU ni administrativno navzoča znotraj posamezne države članice, torej nima nikakršnih regionalnih in lokalnih izpostav, ki bi nadzirale implementacijo evropske zakonodaje. Prav zato je pri povratnih informacijah glede uspešnosti izvajanja skupnih evropskih politik tako odvisna izključno od opozoril in pritožb

državljanov, podjetij in nevladnih organizacij, pa tudi tedaj lahko nacionalne vlade zgolj prepričuje, naj izboljšajo implementacijo (Sbragia, 2004: 116).

Težave, ki zadevajo implementacijo in spremljanje izvajanja skupnih evropskih politik, so seveda mnogo večje, če zadevajo raznolike akterje in njihovo veliko število, in nekoliko manjše, če zadevajo le majhno število akterjev. Če vzamemo za primer okoljsko politiko, ki skuša vplivati na vedenje velikega števila zasebnih in javnih akterjev, je potrebno omeniti, da se ta izvaja z visoko stopnjo spremenljivosti in nestanovitnosti znotraj EU. Na drugi strani pa se npr. nekatere odločbe Evropske komisije izvajajo enotno, saj navadno zadevajo majhno število podjetij oz. akterjev in bi tako tisti, ki ne bi spoštoval zakona, zelo izstopal (Sbragia, 2004: 116).

Dimitrakopoulus in Richardson (2001) sta identificirala šest dejavnikov, ki potencialno vplivajo na neuspešnost izvajanja skupnih evropskih politik:

1. nepopolna formulacija javne politike na ravni EU;
2. nepopoln prenos evropske zakonodaje v nacionalne pravne rede držav članic EU;
3. nepopolna operacionalizacija javne politike na nacionalni ravni;
4. institucionalna šibkost;
5. kulturne posebnosti nacionalnih izvajalskih struktur;
6. nepopoln nadzor nad izvajanjem skupnih evropskih politik.

Kot vidimo, obstaja veliko dejavnikov, ki vplivajo na to, da je implementacija v EU daleč od popolne. Implementacija je namreč kompleksen proces, ki zahteva veliko napora, znanja, časa, denarja, človeških virov, kazni in spodbud. Proizvajanje prave kombinacije virov ob pravem času in zagotavljanje, da so ti stalno na razpolago in da so pravilno uporabljeni skozi celoten proces implementacije v vseh državah članicah EU je izredno težko. Implementacija je prav tako, kot smo videli, odvisna od velikega števila vključenih institucij in drugih akterjev, njihovih percepcij, interesov in dejanj. V veliki meri pa jo oblikujejo tudi izbire, ki jih naredimo še potem, ko je javna politika že izoblikovana (Dimitrakopoulus in Richardson, 2001).

Zaradi mnogonivojske ureditve EU pri izvajanju skupnih evropskih politik prihaja do že omenjene t.i. implementacijske verige, saj je navadno v proces izvajanja vključeno večje število javnopolitičnih igralcev, ki delujejo na različnih ravneh odločanja. Tako seveda

obstaja mnogo večja verjetnost, da javne politike, ki so odvisne od večjega števila vzročno-posledičnih odnosov, doživijo neuspeh. V takšnih primerih je uspešnost in učinkovitost izvajanja javne politike toliko bolj odvisna od dinamike in vsebine vzajemnih odnosov med posameznimi akterji. Izvajanje skupnih evropskih politik na nacionalni ravni je tako v večini primerov odvisno od vzajemnih odnosov med raznovrstnimi akterji, ki morajo biti pripravljene na stalno sodelovanje in sklepanje kompromisov. EU je namreč bolj kot drugi politični sistemi funkcionalno odvisna od dobro razvitega sistema komuniciranja, tako v smislu orodja za zbiranje in obdelovanje informacij, kot v smislu instrumenta za oblikovanje soglasij in razširjanja skupnih pogledov (Lajh, 2005: 99). Treba je poudariti, da je sam proces implementacije skupnih evropskih politik ključen test za EU. Učinkovitost izvajanja evropske zakonodaje ima namreč neposreden vpliv na legitimnost Unije, saj sta demokratični deficit in implementacijski deficit tesno povezana dejavnika (Dimitrakopoulos in Richardson, 2001).

## **8. EVROPSKI PARLAMENT**

Evropski parlament (v nadaljevanju EP) ima sedež v Strasbourgu, vendar deluje v treh krajih: v Strasbourgu, Bruslju in Luksemburgu. Razlogi za to so zgodovinski, saj evropske institucije že od ustanovitve dalje delujejo v treh mestih. V Strasbourgu, simbolu francosko-nemške sprave, je tudi sedež Sveta Evrope, od leta 1952 dalje pa se v tem mestu odvija večina zasedanj EP. Poslanci se tako vsak mesec sestanejo na teden dni trajajočem plenarnem zasedanju v Strasbourgu, medtem ko nekaj krajših zasedanj poteka tudi v Bruslju. Parlamentarni odbori zasedajo v Bruslju, generalni sekretariat EP pa je v Luksemburgu. Iz praktičnih razlogov del uradnikov in sodelavcev političnih skupin dela v Bruslju (Grilc in Ilešič, 2001: 175; Internet 2).

Sprva je bil EP sestavljen iz pripadnikov nacionalnih parlamentov, od leta 1978<sup>16</sup> dalje pa se izvajajo neposredne volitve v EP. Kljub uvedbi neposrednih volitev ni bil določen enotni volilni postopek, do česar še do danes ni prišlo (Grilc in Ilešič, 2001: 175). Od junija 2004 je EP sestavljen iz 785 poslancev, ki so izvoljeni na osnovi sorazmernega predstavništva iz vsake izmed 25 držav članic EU<sup>17</sup>. V sejni dvorani so poslanci razporejeni glede na pripadnost

---

<sup>16</sup> Akt o neposrednih volitvah je bil podpisan v Bruslju 20.9.1976 in je pričel veljati po ratifikaciji v vseh državah članicah 1.7.1978.

<sup>17</sup> Brez Romunije in Bolgarije, ki sta članici EU postali pred kratkim, v začetku leta 2007.

politični skupini in ne glede na svojo nacionalno pripadnost (Wallace, 2005: 65). Trenutno je v EP sedem političnih skupin: Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov, Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu, Skupina zaveznitva liberalcev in demokratov za Evropo, Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze, Konfederalna skupina Evropske združene levice - Zelene nordijske levice, Skupina neodvisnosti/demokracije ter Skupina združenje za Evropo narodov. Vsaka skupina ima predsednika, predsedstvo in sekretariat (Internet 2).

Večina dela v EP opravijo parlamentarni odbori, ki so posebej izkušeni na področju podrobnega raziskovanja določenih javnopolitičnih področij. Prav tako imajo ključno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda plenarnih zasedanj EP. Odbori pripravljajo in sprejemajo poročila o zakonodajnih predlogih in pripravljajo poročila o pobudah. Pripravljajo tudi mnenja za druge parlamentarne odbore. Pred glasovanjem na plenarnem zasedanju politične skupine z vidika svoje politične usmeritve preučijo poročila parlamentarnih odborov in po potrebi vložijo predloge sprememb. Najpomembnejši so stalni parlamentarni odbori<sup>18</sup>, poleg njih pa EP lahko ustanovi tudi začasne<sup>19</sup> in preiskovalne odbore, katerih namen je proučevanje specifičnih problemov oz področij (Wallace, 2005: 65; Nugent, 2003: 228; Internet 2).

Evropskega parlamenta se že od svoje ustanovitve<sup>20</sup> dalje drži sloves nevplivne institucije, vendar ugled take vrste danes nikakor ni več upravičen. Čeprav je formalna moč EP mnogo bolj omejena kot moč nacionalnih parlamentov, pa je z leti dobil pomemben vpliv na evropski politični sistem. Kot vsak parlament ima tudi EP tri temeljne oblike moči: *zakonodajno*, *proračunsko* in *nadzorno*. Ustava za Evropo to trojno vlogo potrjuje in še bolj krepi (Nugent, 2003: 197).

### **8.1. Zakonodajna funkcija**

Zakonodajna oblast je ena od najpomembnejših moči EP. Parlament skupaj s Svetom EU glasuje o evropskih zakonih. V običajnem zakonodajnem postopku EP in Svet ministrov

---

<sup>18</sup> V večini primerov imajo med 40 in 60 članov, opravljajo več nalog, med katerimi je najpomembnejša proučevanje zakonodajnih predlogov Komisije.

<sup>19</sup> t.i. "ad hoc odbore"

<sup>20</sup> Svoje delo je začel kot Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo, leta 1962 pa se je preimenoval v Evropski parlament.

skupaj sprejemata zakonodajne akte, ki jih predlaga Komisija. Od sprejema Enotnega evropskega akta (1987) Parlament postaja vedno pomembnejši organ v procesu odločanja, tudi zaradi razširjene uporabe postopkov *posvetovanja*, *sodelovanja*, *soodločanja* in *privolitve*<sup>21</sup>. Ustava za Evropo predvideva razširitev zakonodajne moči Evropskega parlamenta tudi na večino tistih področij, kjer EP še ne odloča enakopravno s Svetom EU<sup>22</sup>. Postopek soodločanja je Evropskemu parlamentu omogočil nekaj pomembnih dosežkov (Grilc in Ilešič, 2001: 179; Internet 2).

Pobudo za oblikovanje evropske zakonodaje (zakonodajno iniciativo) ima sicer Komisija, vendar pa ji lahko Evropski parlament posreduje svoje zakonodajne pobude in priporočila ter na ta način uporabi svojo politično moč še pred sprejemanjem zakonodaje. Res pa je, da je glavna slabost teh pobud in priporočil to, da Komisija ni zavezana, da ravna v skladu z njimi, kar pomeni, da jih lahko preprosto ignorira (Nugent, 2003: 197, Internet 2).

Običajni zakonodajni postopek vsebuje eno, dve ali tri obravnave v EP. V kratkem so predstavljene v naslednjih odstavkih (Internet 2):

- Evropska komisija predlaga zakonodajno besedilo.
- Evropski parlament na osnovi poročila pristojnega odbora sprejme svoje stališče. Običajno predlaga spremembe k besedilu predloga v obliki amandmajev. S tem je prva obravnava zaključena.
- Svet EU sprejme amandmaje, kar pomeni, da je zakonodajni predlog sprejet, lahko pa jih spremeni oz. poda svoje stališče.
- Na osnovi priporočil pristojnega parlamentarnega odbora Evropski parlament o predlogu odloča v drugi obravnavi: z absolutno večino poslanskih glasov (367 poslancev) stališča Sveta sprejme, zavrne ali predlaga spremembe.
- Komisija parlamentarne amandmaje pogosto upošteva in Svetu EU posreduje spremenjen predlog. Svet lahko tak predlog sprejme s kvalificirano večino, spremeni pa ga lahko le s soglasjem vseh članov.
- Če se Parlament in Svet ne moreta poenotiti, se sestane Spravni odbor, ki zaseda največ šest tednov. V njem so člani Sveta EU in delegacija Evropskega parlamenta.

---

<sup>21</sup> glej Grilc in Ilešič, 2001.

<sup>22</sup> Npr. področja kmetijske politike, raziskovalne politike, regionalnega in socialnega razvoja Unije (strukturni skladi) itd.

Tej delegaciji, ki odseva sestavo Parlamenta, predseduje eden od podpredsednikov, vedno pa je v njej tudi poročevalec.

- Najpogosteje strani dosežeta dogovor v obliki skupnega besedila.
- Tretja obravnava v Parlamentu je namenjena potrditvi dogovora. Če parlament tega ne stori, evropski zakon ni sprejet.

## **8.2. Proračunska funkcija**

Prvotna funkcija EP pred sprejetjem t.i. proračunskih pogodb je bila zgolj posvetovalna. Z istočasnim sprejemom sistema lastnega financiranja Skupnosti, je EP dobil pomembnejšo vlogo pri odločanju v okviru Evropske integracije. Evropski parlament in Svet EU sta dve veji proračunske oblasti, kar pomeni, da si proračunsko oblast delita. Pri orisu pristojnosti EP na področju odločanja pa je treba ločiti med obvezno<sup>23</sup> in neobvezno porabo proračunskih sredstev, saj so pristojnosti EP pomembne predvsem pri slednji<sup>24</sup> (Grilc in Ilešič, 2001: 186).

Ko bo začela veljati Ustava za Evropo, bosta Parlament in Svet EU proračun obravnavala samo enkrat. Opravljeno bo razlikovanje med izdatki, pri katerih odloča EP, in tistimi, o katerih odloča Svet EU. Tako kot v zakonodajnem postopku bo stališča skušal zblížati Spravni odbor. Parlament bo obdržal zadnjo besedo pri sprejemanju proračuna kot celote (Internet 2).

## **8.3. Nadzorna funkcija**

Nadzorna funkcija EP se kaže v nadzoru dela drugih institucij prek instituta ustnih in pisnih poslanskih vprašanj in preiskav, ki jih vodijo preiskovalne komisije<sup>25</sup>. Vsak poslanec lahko Svetu EU ali Komisiji zastavi največ eno ustno vprašanje na vsakem zasedanju in eno pisno vprašanje na mesec. Komisija ali Svet EU sta dolžna na njuna vprašanja odgovoriti v treh tednih, na običajna pa v šestih. Komisija mora Parlamentu predložiti tudi splošno letno poročilo in letni zakonodajni program. Prav tako je predsednik Evropske centralne banke dolžan predložiti Parlamentu letno poročilo o delovanju Evropskega sistema centralnih bank (Grilc in Ilešič, 2001: 178).

---

<sup>23</sup> Tisti izdatki, ki so potrebni, da lahko EU izpolnjuje svoje interne in znanje obveznosti, ki so določene v pogodbah in aktih.

<sup>24</sup> glej Grilc in Ilešič, 2001.

<sup>25</sup> To je storil že večkrat, zelo odmevno npr. v primeru »bolezni norih krav«, ko je bila na osnovi parlamentarne preiskave ustanovljena Evropska veterinarska agencija.

Najmočnejša nadzorstvena pristojnost EP pa je glasovanje o (ne)zaupnici Evropski komisiji. Za njeno izglasovanje je potrebna dvotretjinska večina oddanih glasov večine poslancev v EP. V primeru da je nezaupnica izglasovana mora celotna Komisija odstopiti (Grilc in Ilešič, 2001: 178).

## 9. PRAVNI AKTI V EVROPSKI UNIJI

Pravne vire, ki tvorijo pravni sistem EU delimo na primarne in sekundarne. Kot primarne (materialne) vire pojmujeemo izvirne vire, t.j. tiste, ki se ne opirajo na hierarhično višje, temveč so sami podlaga za sprejem nižjih, t.i. sekundarnih (formalnih) pravnih virov<sup>26</sup> (Grilc in Ilešič, 2001: 81). Za izvorni pravni vir neke države štejemo ustavo, slednjo pa v EU v tem trenutku nadomeščajo ustanovitvene pogodbe in njihove kasnejše dopolnitve. Med primarno pravo prištevamo tudi pogodbe, ki so jih skupnost same ali pa skupno z državami članicami sklenile s tretjimi državami (Grilc in Ilešič, 2001: 81-84).

Pravni sistem EU se razvija predvsem s pomočjo sekundarnih aktov, ki jih sprejemajo različne institucije EU (Svet EU, Parlament, Komisija). Pri oblikovanju slednjih namreč države članice sodelujejo le še prek svojih predstavnikov v institucijah EU, medtem ko pri oblikovanju primarne zakonodaje sodelujejo precej bolj in z večjo mero suverenosti (ratifikacija v nacionalnem parlamentu) (Grilc in Ilešič, 2001: 84). Ustanovitvene pogodbe razlikujejo med naslednjimi tipi sekundarnih pravnih aktov v EU: *uredbe, odločbe, direktive ter priporočila in mnenja*. Prvi trije so zavezujoči pravni akti, medtem ko so slednji pravno neobvezujoči. V nadaljevanju bom na kratko opisala lastnosti in značilnosti vsakega izmed njih.

### 9.1. Uredbe

Uredbe so splošno uporabne, v celoti obvezujoče in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah EU. Sprejete uredbe so objavljene v uradnem listu EU<sup>27</sup> in začnejo veljati na dan, ki ga uredba sama določi, če pa ta ni določen, pa vstopijo v veljavo dvajseti dan po objavi. Države članice sprejetih in objavljenih uredb ne prenašajo v notranji pravni red (npr. z

---

<sup>26</sup> Pojma "sekundaren" ne smemo razumeti kot slabši, temveč prej kot nižji in s tem bolj natančen pravni vir.

<sup>27</sup> *Official Journal of the European Communities*



ratifikacijo), ampak velja uredba z enakim besedilom (v različnih prevodih) v vseh državah članicah. Institucije EU v tem primeru torej v celoti nadomestijo zakonodajne organe držav članic, vendar le na področjih, na katerih so le-te izvrševanje svojih suverenih pravic prenesle na Skupnost. Tako se največ uredb pojavlja na področjih, na katerih EU uživa svoje izrecne pristojnosti, t.j. npr. pri urejanju kmetijskega trga, zunanje trgovine, varstva konkurence itd. (Grilc in Ilešič, 2001: 86; Nugent, 2003: 239).

## **9.2. Direktive**

Direktive za razliko od uredb niso na splošno uporabne v vseh državah članicah, saj so lahko naslovljene tudi le na eno izmed njih. Druga razlika pa je učinkovanje v notranjem pravnem redu držav članic, saj jih direktiva zavezuje le glede rezultata, ki ga je treba doseči, medtem ko jim je oblika in metoda za doseg cilja popolnoma prepuščena v izbiro. Direktive torej s sprejetjem in objavo ne postanejo avtomatično del pravnega reda države članice, temveč to postanejo šele s predpisom, ki ga sprejmejo organi države članice. Direktiva navadno državam na katere se nanaša predpiše rok, v katerem morajo to storiti. Direktive so tako nekakšen most med pravnim redom EU in nacionalnim pravom držav članic. Državam članicam direktive dovoljujejo, da v svoje obstoječe zakonodaje vnesejo spremembe, s katerimi izpolnijo svojo obveznost do EU, hkrati pa ohranijo tradicionalni način pravnega normiranja. Ko so enkrat objavljene, veljajo v obeh pravnih sistemih. Kakor za uredbe, tudi za direktive velja, da morajo biti objavljene v uradnem glasilu, prav tako pa začnejo veljati na dan, ki je zakonsko določen oz. velja presumpcija začetka veljave dvajset dni po objavi (Grilc in Ilešič, 2001: 87,88; Nugent, 2003: 239,240).

## **9.3. Odločbe**

Odločbe prištevamo med individualne pravne akte, saj nimajo splošne veljavnosti, pač pa so naslovljene na posamezne subjekte (države članice, podjetja, posamezniki...) in v celoti zavezujejo le tistega, na katerega so naslovljene. Glede na to morajo biti naročniku sporočene, od sporočila dalje pa tudi učinkujejo. Mnogo odločb je visoko specifičnih in so zato v tem smislu bolj administrativni kot pa pravni akti, medtem ko so spet druge bolj splošnega značaja in so tako sorodne uredbam ali občasno celo direktivam (Grilc in Ilešič, 2001: 88; Nugent, 2003: 240).

#### **9.4. Priporočila in mnenja**

Tudi priporočila in mnenja se štejejo med sekundarne pravne akte, čeprav pravno ne zavezujejo in služijo zgolj kot smernice za delovanje držav članic EU. Ker nimajo obvezne veljave, tudi ne morejo biti neposredno uporabljiva, vendar pa kljub temu nacionalna sodišča na sodišče v Luksemburgu naslavlajo vprašanja glede njihove razlage ali veljave (Grilc in Ilešič, 2001: 89). Tako njihov status ni vedno popolnoma jasn. Enako velja za druga neobvezujoča sredstva, ki jih uporabljajo institucije EU za širjenje idej, za začetek zakonodajnega postopka, za pospeševanje usklajevanja ter za spodbujanje harmonizacije. Med ta neobvezujoča sredstva spadajo memorandumi, konvencije, programi, smernice, sporazumi, deklaracije in resolucije (Nugent, 2003: 240).

#### **9.5. Pogodba o Ustavi za Evropo**

Leta 2001 so se voditelji držav ali vlad držav članic EU (tedaj jih je bilo 15) v Laeknu v Belgiji odločili, da bodo sklicali "Evropsko konvencijo", katere glavna naloga je bila priprava dokumenta, ki bi spremenil obstoječe evropske pogodbe. Evropska konvencija, ki ji je predsedoval g. Valery Giscard d'Estaing, je začela z delom 28. februarja 2002 in po 16 mesecih intenzivnega dela, junija – julija 2003, soglasno odobrila osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. Osnutek so nato predložili medvladni konferenci, sestavljeni iz predsednikov vlad 25 držav članic EU in 3 držav kandidatk. Voditelji so 18. junija 2004 dosegli sporazum in 29. oktobra istega leta podpisali Pogodbo o Ustavi za Evropo. Pogodba postane veljavna šele, ko jo sprejmejo vse države podpisnice v skladu z njihovimi ustavnimi postopki, kar imenujemo ratifikacija pogodbe s strani držav članic. Ko je pogodba ratificirana in o ratifikaciji uradno obvestijo vse države podpisnice (z vložitvijo listin o ratifikaciji), lahko začne pogodba veljati. V skladu s pogodbo, naj bi Ustava začela veljati in učinkovati načeloma 1. novembra 2006, vendar so francoski in nizozemski državljani 29. maja oz. 1. junija 2005 zavrnil besedilo Ustave. Proces ratifikacije s strani držav članic je tako preložen, saj v vseh državah članicah poteka obdobje razmišljanja, pojasnjevanja in razprav (Internet 3).

V skladu z besedilom Pogodbe o Ustavi za Evropo institucije uporabljajo za izvajanje pristojnosti Unije kot pravne instrumente, v skladu s III. delom Ustave: *evropske zakone, evropske okvirne zakone, evropske uredbe, evropske sklepe, priporočila in mnenja.*

Evropski zakon je zakonodajni akt, ki se splošno uporablja, je v celoti zavezujoč in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Evropski okvirni zakon je zakonodajni akt, ki je za vsako državo članico, na katero je naslovljen, zavezujoč glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

Evropska uredba je akt, ki nima narave zakona in se splošno uporablja za izvajanje zakonodajnih aktov in nekaterih določb Ustave. Lahko je bodisi v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah ali pa je zavezujoča za vsako državo članico, na katero je naslovljena, glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

Evropski sklep je v celoti zavezujoč akt, ki nima narave zakona. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje. Priporočila in mnenja niso pravno zavezujoča.

### **III. NORMATIVNE POLITIKE – MEDNARODNI POGLED**

#### **10. NAJPOMEMBNEJŠI MEDNARODNI PRAVNI DOKUMENTI ZA ZAGOTAVLJANJE PRAVIC GLUHIM OSEBAM**

Organizacija združenih narodov (OZN), Svet Evrope, EU ter druge mednarodne institucije so za zagotavljanje pravic invalidnim osebam sprejele številne dokumente. Najpomembnejše med njimi, ki zadevajo tudi osebe z okvaro sluha, navajam v nadaljevanju. Vsi omenjeni dokumenti razen Splošne deklaracije človekovih pravic, ki je vključena v slovensko ustavo<sup>28</sup>, so pravno neobvezujoči (v formi resolucije, priporočila, zaključkov ali akcijskega programa), zato jih posameznim državam ni potrebno ratificirati (Človekove pravice in invalidi, 1998: 19). Sprejeti dokumenti se lahko uporabljajo v obliki priporočil, navodil, protokolov, pravil in podobno. Republika Slovenija jih tudi na načelni ravni uporablja in vključuje v svojo notranjo zakonodajo (Uršič v Pušnik, 2003: 21).

##### **10.1. Splošna deklaracija človekovih pravic**

(Splošna deklaracija človekovih pravic, 1948; Človekove pravice in invalidi, 1998: 33-35)

---

<sup>28</sup> Vse pravice, vezane na človekov socialni položaj, so v slovenski ustavi opredeljene in uvrščene v poglavje Temeljnih pravic in svoboščin.

Splošno deklaracijo človekovih pravic je sprejela in razglasila Generalna skupščina OZN 10. decembra 1948. Gre za sporazum o temeljnih vrednotah, ki opredeljujejo človekov položaj v družbi in prvi dokument, ki je izpostavil načelo enakih pravic in svoboščin vseh ljudi, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino. Deklaracija zagotavlja enakost pred zakonom, pravico do socialne varnosti in svobodnega razvoja osebnosti, pravico do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev, pravico do dela in proste izbire zaposlitve pod enakimi pogoji ter do varstva med brezposelnostjo, pravico do izobraževanja in druge temeljne pravice. Njena vsebina je bila sprejeta v ustavne ureditve demokratičnih držav, pa tudi na mednarodni ravni so bili sprejeti številni mednarodnopravni akti in mehanizmi, ki določajo postopke, ki so na voljo ljudem, katerih osnovne pravice so prizadete.

## **10.2. Deklaracija o pravicah invalidov**

(Deklaracija o pravicah invalidov, 1975; Človekove pravice in invalidi, 1998: 121-123)

Deklaracija o pravicah invalidov, ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN 9. decembra 1975, poziva k prizadevanju na državni in mednarodni ravni za ureditev pravic invalidov, dostojnega in kar se da polnega življenja omenjene populacije in varstva njihovih pravic. Deklaracija opredeljuje za "invalida" vsako osebo, ki zaradi prirojene ali pridobljene pomanjkljivosti v svojih telesnih ali duševnih sposobnostih ni sposobna sama ali delno ali v celoti zadovoljevati potreb normalnega individualnega in (ali) družbenega življenja. Najpomembnejše pravice, ki jih razglasa Deklaracija in so priznane vsem invalidom brez izjeme in razlik so naslednje: neodtujljiva pravica do spoštovanja njihovega človeškega dostojanstva, pravica do enakih državljanskih in političnih pravic, pravica do ukrepov, ki jim omogočajo doseči čim večjo samostojnost, pravica do vsakršnega potrebnega zdravljenja in rehabilitacije, pravica do ekonomske in socialne varnosti, pravica do zaposlitve, pravica do zaščite pred kakršnokoli obliko izkoriščanja, pravica do pravne pomoči ter pravica do združevanja v invalidske organizacije.

## **10.3. Dunajska deklaracija**

(Človekove pravice in invalidi, 1998: 147)

Dunajska deklaracija je bila sprejeta ob Svetovni konferenci o človekovih pravicah na Dunaju v Avstriji, 25. junija 1993. Svetovna konferenca je pozvala vlade, da po potrebi sprejmejo ali prilagodijo nacionalne zakonodaje tako, da bodo invalidom zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine. Invalidom morajo biti zagotovljene enake možnosti s tem, da se odpravijo vse družbeno opredeljene fizične, finančne, socialne ali psihološke ovire, ki bi onemogočale ali omejevale popolno sodelovanje omenjene populacije v družbi. V tem smislu je Svetovna konferenca pozvala Generalno skupščino OZN ter Gospodarski in družbeni svet, da na svojih sestankih v letu 1993 sprejmeta osnutek Standardnih pravil za izenačevanje možnosti invalidov.

#### **10.4. Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov**

(Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov, 1993; Človekove pravice in invalidi, 1998: 59-82)

Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov je sprejela Generalna skupščina OZN 20. decembra 1993. Čeprav pravila niso obvezujoča predstavljajo močno moralno in politično obvezo za države, da le-te sprejemajo ustrezne ukrepe oz. delujejo v smeri izenačevanja možnosti za invalide. V njih so opredeljena pomembna načela za odgovornost, aktivnost in sodelovanje, pri čemer so izpostavljena zlasti področja, ki so odločilnega pomena za kakovost življenja in dosego popolne vključitve v družbeno življenje in enakopravnosti. Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov nudijo omenjeni populaciji in njihovim organizacijam dokument za nadaljnje oblikovanje politike in za akcijo. Predstavljajo podlago za tehnično in ekonomsko sodelovanje med državami, OZN in drugimi mednarodnimi organizacijami.

Namen Pravil je, da se invalidnim osebam zagotovi, da lahko kot člani družbe uveljavljajo enake pravice in izpolnjujejo enake obveznosti kot drugi. V tem smislu so države odgovorne za to, da sprejemajo ustrezne ukrepe, s katerimi odstranjujejo take ovire. Najpomembnejša so naslednja Pravila za izenačevanje možnosti invalidov: osveščanje družbe o invalidih, njihovih pravicah, potrebah in potencialu; učinkovita skrb za zdravje v smislu zgodnjega odkrivanja in zdravljenja okvar invalidnosti; zagotavljanje ustrezne rehabilitacije za doseganje in ohranjanje optimalne stopnje neodvisnosti invalidov; strokovno-podporne službe v smislu dostopnosti strokovnih storitev in tehničnih pripomočkov; dostop do fizičnega okolja v smislu

odstranjevanja fizičnih ovir v okolju; dostop do informacij in komuniciranja<sup>29</sup>; enake možnosti vzgoje in izobraževanja za invalidne otroke, mladino in odrasle v integriranih okoljih; zaposlovanje in varstvo pred brezposelnostjo; finančna pomoč in socialna varnost; pravica do naravnega, kvalitetnega družinskega življenja ter osebne integritete; možnost kulturnega, športnega in verskega udejstvovanja; informiranost in raziskovanje o življenjskih pogojih invalidov, zakonodajno-pravno urejanje invalidskega varstva; omogočanje delovanja invalidskih organizacij in financiranje le-teh iz javnih sredstev; usposabljanje strokovnega osebja, ki se na vseh nivojih ukvarja z načrtovanjem in zagotavljanjem programov in služb za invalide ter aktivno mednarodno povezovanje in sodelovanje držav glede politike za izenačevanje možnosti invalidov.

### **10.5. Resolucija o enakih možnostih za invalide**

(Človekove pravice in invalidi, 1998: 193-195)

Resolucijo o enakih možnostih za invalide je 20. decembra 1996 razglasil Svet EU in predstavniki vlad držav članic EU. Resolucija potrjuje zavezanost do načel in vrednot, ki jih poudarjajo Standardna pravila OZN za izenačevanje možnosti invalidov z upoštevanjem načela enakih možnosti pri razvijanju celovite politike na področju invalidnosti in zavrača kakršne koli oblike negativne diskriminacije na osnovi invalidnosti. V tem smislu Resolucija zahteva od držav članic da proučijo, ali ustrezne nacionalne politike upoštevajo zlasti naslednje usmeritve: omogočiti invalidom sodelovanje v družbi; redno vključevanje invalidskih vidikov v vsa pomembnejša področja urejanja razmer; omogočiti invalidom celostno sodelovanje v družbi; oblikovanje javnega mnenja, da bo dovzetno za sposobnost invalidov in za strategije, ki temeljijo na enakih možnostih ter da podpirajo vključitev predstavnikov invalidov v izvajanje in spremljanje ustreznega urejanja razmer ter aktivnosti v njihovo korist. Prav tako so povabljeni Komisija ter druge institucije in organi v EU, da sodelujejo pri uresničevanju zgoraj navedenih načel v okviru svojega urejanja razmer in aktivnosti.

---

<sup>29</sup> Gre zagotovo za eno najpomembnejših Pravil, ki zadevajo gluhe ljudi, saj poziva države, naj razvijajo strategije, da omogočijo različnim kategorijam invalidov dostop do informacij in dokumentov. Pozornost naj se posveča uporabi znakovnega jezika pri vzgoji gluhih otrok v družinah in skupnostih. Zagotoviti je potrebno tudi razlaganje znakovnega jezika, da bi se tako olajšalo sporazumevanje med gluhih osebami in drugimi. Prav tako se je pozvalo k zagotovitvi dostopa gluhih oseb do pisnih informacij, dostopnosti storitev medijev ter nove računalniško podprte informacije in sistemi storitev, ki bi bili dostopni tej populaciji.

## **10.6. Resolucija o vključevanju invalidnih otrok in mladostnikov v splošne vzgojno-izobraževalne sisteme**

(Človekove pravice in invalidi, 1998: 213-216)

Resolucijo je 31. maja 1990 sprejel Svet EU in ministri za šolstvo v okviru Sveta. V Resoluciji se države članice EU strinjajo, da bodo v okviru svojih izobraževalnih politik povečale napore za vključevanje invalidnih učencev in študentov, pri katerih je to primerno, v splošne vzgojno-izobraževalne sisteme. V vseh ustreznih primerih mora vključitev v redne šole vedno predstavljati prvo možnost, vse izobraževalne ustanove pa morajo biti zmožne, da se odzovejo na potrebe invalidnih učencev in študentov. Delo posebnih šol in centrov za invalidne otroke in mladostnike se razume kot dopolnitev splošnih vzgojno-izobraževalnih sistemov. Za gluho populacijo je pomembna zlasti točka, ki poudarja potrebo po povečani uporabi učnih možnosti s pomočjo nove tehnologije (računalniško podprtega izobraževanja, urejanja besedil, razvoja in uporabe izobraževalnih računalniških programov, posebnih prilagoditev, informacijske tehnologije in sporazumevanja s pomočjo računalnikov v izobraževalnem okolju), ki lahko pomaga pri komunikaciji in razvoju jezikovnih veščin.

## **10.7. Salamanška izjava**

(Človekove pravice in invalidi, 1998: 185-187)

Salamanško izjavo je sprejel UNESCO v okviru Svetovne konference o izobraževanju s splošnimi potrebami, ki se je odvijala v španski Salamanci od 7. do 10. junija 1994. Z omenjeno izjavo so bile pozvane vlade, da dajo politiki in proračunu najvišjo možno prednost izboljšanju svojih izobraževalnih sistemov, da vključujejo vse otroke ne glede na osebne različnosti ali težave; da sprejmejo načela vključevalnega izobraževanja z vpisom vseh otrok v redne šole; da spodbujajo izmenjavo z deželami, ki te izkušnje imajo; da vzpostavijo mehanizme za spremljanje in evalvacijo izobraževalnih programov za osebe s posebnimi izobraževalnimi potrebami; da spodbujajo in zagotavljajo sodelovanje staršev in skupnosti invalidnih oseb ter da se zagotavljajo izobraževalni programi za učitelje o izobraževanju za posebne potrebe v vključevalni šoli. Hkrati je bila pozvana tudi mednarodna skupnost in mednarodne organizacije za nudenje podpore pristopa k vključevalni šoli in podpori razvoja izobraževanja s posebnimi potrebami kot sestavni del izobraževalnega programa.

## **10.8. Resolucija o znakovnih jezikih za gluhe**

Evropski parlament je 17. junija 1988 (in ponovno leta 1998) sprejel Resolucijo o znakovnih jezikih za gluhe, v kateri poziva države članice EU, da priznajo znakovni jezik gluhih in pravico do njegove uporabe ter poklic tolmača za znakovni jezik. Zaradi pomembnosti omenjene Resolucije, ki je pomenila prelomnico v življenju gluhih oseb v EU in nenazadnje igrala ključno vlogo tudi ob pripravi Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika, jo v nadaljevanju v celoti povzemam.

## **11. RESOLUCIJA O ZNAKOVNIH JEZIKIH ZA GLUHE**

(Resolution on sign languages for the deaf; Človekove pravice in invalidi, 1998: 217-219)

"Evropski parlament je leta 1988 (in ponovno leta 1998) sprejel Resolucijo o znakovnih jezikih za gluhe (dok. A2-302/87 in B4-099/98) v kateri ugotavlja:

- da je v EU pol milijona hudo gluhih oseb in nekajkrat tolikšno število lažje slušno prizadetih oz. naglušnih oseb;
- da se večina gluhih oseb nikoli ne nauči govornega jezika;
- da je znakovni jezik, ki ga lahko pravilno štejemo za jezik s svojo lastno pravico, najljubši ali celo edini jezik večine gluhih oseb;
- da je znakovni jezik in tolmači le-tega eno izmed sredstev, s katerim gluha oseba pridobi informacije, ki so potrebne za vsakdanje življenje, tako kot branje in televizija;
- da bi bilo potrebno vzpodbujati vključevanje gluhih oseb v družbo slišočih, a le pod pogoji, ki so pošteni do gluhih;
- da je Svetovna zveza gluhih (v nadaljevanju WFD) v zadnjih nekaj desetletjih poglobitno prispevala k izboljšanju usode gluhih oseb in k ustanovitvi Regionalnega sekretariata, ki pokriva države EU.

Evropski parlament tako:

1. Z odobravanjem sprejema skrb, ki jo je Komisija doslej nudila organizacijam, ki predstavljajo gluhe osebe v EU.



### ***Priznavanje znakovnega jezika in pravica do njegove uporabe***

2. Poziva Komisijo, naj izdela predlog Svetu EU glede uradnega priznanja znakovnega jezika, ki ga gluhe osebe uporabljajo v vsaki izmed držav članic EU.
3. Obrača se na države članice, da ukinejo vse preostale ovire za uporabo znakovnega jezika.

### ***Prevajanje znakovnega jezika***

4. Poudarja pomen priznanja poklica tolmača za znakovni jezik in vzpostavitve izobraževanja za tolmače znakovnega jezika ter programov polne zaposlitve v vsaki državi članici EU pod pristojnostjo nacionalnih zvez gluhih.
5. Po posvetu z Evropskim regionalnim sekretariatom WFD spodbuja države članice, da predložijo projekte o šolanju zadostnega števila tutorjev, ocenjevalcev in tolmačev, za podporo iz Evropskega socialnega sklada.
6. Poziva institucije EU, naj kot vzor izdelajo načelno določbo o tolmačenju znakovnega jezika na konferencah, ki so organizirane pod njihovim pokroviteljstvom in ki jim prisostvujejo gluhe osebe.

### ***Znakovni jezik in televizija***

7. Poziva institucije, ki so pristojne za televizijo, naj v informativne televizijske programe vključijo tolmačenje v znakovni jezik ali vsaj podnaslavljanje politično zanimivih programov, po možnosti še kulturnih in splošno zanimivih oddaj. Televizijske institucije tudi spodbuja, da v sodelovanju z Evropsko televizijsko zvezo določijo minimalno raven za zagotavljanje tolmačenja v znakovni jezik ali podnaslavljanja programov, ki so namenjeni otrokom in odraslim, kakor tudi teletekst.
8. Poziva države članice EU, naj zagotovijo, da bodo vsa relevantna vladna obvestila, ki se tičejo življenjskega standarda, zdravja in zaposlovanja, posneta na video film hkrati s prevodom v znakovni jezik, ki ga bodo nato predvajali v skupnostih gluhih.
9. Poziva Komisijo, da podpre razvoj na področju televizijskih storitev za gluhe.

### ***Poučevanje znakovnega jezika za slišče osebe***

10. Poziva države članice EU, da v sodelovanju s Komisijo podprejo poskusne projekte o učenju znakovnega jezika, namenjene sliščim otrokom in odraslim. V projektu naj sodelujejo za to posebej izšolane gluhe osebe, nato pa naj se opravijo evalvacijske raziskave na tem področju.

### ***Slovarji za znakovni jezik***

11. Spodbuja države članice EU da podprejo raziskave o besednem zakladu svojih nacionalnih znakovnih jezikov in da izdajajo sodobne slovarje le-teh. Hkrati poziva Komisijo, naj pospešuje takšne dejavnosti in v bližnji prihodnosti promovira večjezične slovarje znakovnih jezikov, ki bi se uporabljali znotraj EU.

### ***Izmenjava znakovnih jezikov***

12. Poziva Komisijo, naj prouči, kako bi lahko ob ustreznih stikih na ravni EU najbolje izvajali izmenjave med strokovnjaki, ki dobro poznajo svoj nacionalni jezik in kulturo.

### ***Institucionalni vidiki in financiranje***

13. Šteje za izredno pomembno, da so gluhe osebe popolnoma vključene v politiko odločanja glede ne-slišočih tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni, predvsem preko Evropskega nacionalnega sekretariata WFD.

14. Poziva k bolj radodarnemu financiranju iz sklada EU za razvoj storitev za gluhe osebe v državah članicah.

15. Daje napotke svojemu predsedniku, da pošlje pričujočo Resolucijo Komisiji, Svetu EU, državam članicam, Evropskemu regionalnemu sekretariatu WFD in Evropski televizijski zvezi."

## **11.1. Pregled stanja o uporabi znakovnih jezikov za gluhe v državah članicah EU**

Po podatkih WFD je uresničitev Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe zelo različna. Ker so resolucije evropskega parlamenta pravno neobvezujoče, se ureditev omenjenega vprašanja v posameznih državah članicah EU precej razlikuje. Nekatere države so uredile status svojih nacionalnih znakovnih jezikov v ustavah<sup>30</sup>, nekatere so se jih odločile priznati z zakonom, nekatere so to uredile v posameznih področnih zakonih, medtem ko nekatere tega vprašanja še niso uredile.

Po podatkih WFD je stanje o uporabi znakovnih jezikov za gluhe v državah članicah EU naslednje (Internet 4):

---

<sup>30</sup> Avstrija (2005), Češka (1988), Finska (1995), Portugalska (1997) in Slovaška (1995).

## **Španija**

Položaj je v posameznih pokrajinah zelo različen. Uradnih podatkov sicer nimajo, ocenjujejo pa, da je približno 150.000 gluhih oseb, ki uporabljajo znakovni jezik. Nacionalnega registra tolmačev nimajo, ocenjujejo pa, da imajo približno 200 tolmačev znakovnega jezika gluhih. Ti so združeni v združenji, ki sta neodvisni organizaciji, vendar med seboj dobro sodelujeta. Usposabljanje tolmačev je uradno priznано le v Kataloniji in traja povprečno dve leti. Večino služb za tolmačenje financira vlada.

## **Grčija**

Uradnih statističnih podatkov o številu gluhih ni, njihovo število ocenjujejo na približno 15.000. Imajo 21 tolmačev za uporabnike znakovnega jezika. Poklicnega usposabljanja tolmačev ni. Plačilo tolmačev je običajno strošek gluhih, včasih pa stroške tolmačev pokrijejo nevladne organizacije.

## **Irska**

Uporabnikov znakovnega jezika gluhih je okrog 4.000, s tolmačenjem znakovnega jezika pa se ukvarja 35 do 40 oseb. Poklicnega usposabljanja tolmačev nimajo, usposabljujejo se na tečajih. Vlada financira tolmača za razgovore o zaposlitvi. Tolmače občasno uporabljajo tudi državni organi, ki v teh primerih tudi krijejo njihove stroške.

## **Francija**

Podatka o številu gluhih oseb nimajo, imajo pa priznanih 60 tolmačev znakovnega jezika. Tolmači se poklicno usposabljujejo preko tečajev v zasebnih šolah in na dveh univerzah. Država priznava le diplomo ene od univerz. Izobraževanja za uporabnike nimajo. Običajno tolmačenje plača naročnik, če pa je tolmačenje povezano z zaposlitvijo gluhe osebe, je plačnik državna institucija.

## **Finska**

Na obeh univerzah poteka poklicno triletno usposabljanje za tolmače, v register tolmačev jih je vpisanih 363. Tolmačenje je zajamčeno po zakonu o storitvah in pomoči invalidnim osebam iz leta 1988 v obsegu 120 ur letno. Vsaj enkrat letno organizirajo tečaje za nove tolmače in njihove uporabnike.

## **Anglija, Wales in Severna Irska**

Ocenjujejo, da je približno 50.000 gluhih oseb, ki uporabljajo znakovni jezik in imajo registriranih 120 tolmačev znakovnega jezika. Tolmači se izobražujejo preko tečajev in opravljajo izpite za ocenjevanje usposobljenosti v znanju znakovnega jezika. Izobraževanja za uporabnike je malo. V Veliki Britaniji imajo skoraj trideset agencij za tolmače. Financiranje tolmačev zagotavlja socialna služba ali slišišča stranka ali sodišče, bolnica... Stranka pa lahko vedno dobi tolmača, ko gre za policijske razgovore, zaslišanja na sodišču ali razgovore o zaposlitvi, če gre za nezaposleno osebo.

## **Škotska**

Število uporabnikov znakovnega jezika ocenjujejo na 7.000 do 7.500, registriranih pa imajo 44 tolmačev. Usposabljanje tolmačev traja dve leti. Stroške tolmača največkrat plača tisti, ki zanj zaprosi. Tolmačenje na sodišču in na policiji plača sodišče in policija, vendar le v primeru, ko ocenita, da je tolmač potreben.

## **Danska**

Na Danskem je približno 5.000 gluhih oseb in 120 tolmačev znakovnega jezika. Izobraževanje poklicnih tolmačev traja dve leti in sicer na visoki poslovni šoli. Pravica gluhih do tolmača je navedena v sodnem pravu. Tolmačenje plača vlada ali lokalna skupnost. Edini zasebni izdatek so družinska snidenja. Za potrebe bolnic in za zdravnika je običajno najemanje tolmača. Za izobraževanje je treba zaprositi mestno upravo, ki gluhim odobri prvo izobraževanje.

## **Italija**

Število gluhih oseb je ocenjeno na 45.000, število tolmačev znakovnega jezika pa na 300 do 400. Poklicno usposabljanje tolmačev poteka dve do tri leta. Pravega izobraževanja za uporabnike ne organizirajo.

## **Nemčija**

V Nemčiji je približno 84.000 gluhih oseb in približno 400 tolmačev. Registra nimajo. Usposabljanje tolmačev poteka na univerzitetni ravni, poleg tega pa organizirajo dveletna usposabljanja za tolmače, ki že delajo kot tolmači. Znakovni jezik ni uradno priznan, vendar se vedno najde plačnik storitve tolmačenja, razen, ko gre za zasebne zmenke, družinska srečanja, nakup avtomobila, obisk kinematografa... V teh primerih je plačnik gluha oseba

sama. Sodišče in policija vedno pokličeta tolmača, tudi, če to ne bi bilo potrebno in sama krijeta stroške. Izobraževanja za uporabnike ni organiziranega, vendar so gluhi običajno bolje obveščeni od slišočih. Zasluge za to imajo lokalni klubi gluhih v sodelovanju s tolmači.

### **Belgija**

V severnem delu države je približno 5.000 gluhih, ki so tesno povezani z gluhihimi v ostalih delih države. Usposabljanje tolmačev poteka v dveh centrih, diplomu pa je do sedaj opravilo 72 tolmačev. Redno delo opravlja 15 tolmačev. Usposabljanje poteka tri leta. Vlada pokriva le nizke stroške za tolmačenje.

### **Švedska**

Na Švedskem je približno 10.000 gluhih oseb in 115 tolmačev znakovnega jezika, od katerih jih ima 10 univerzitetno diplomu. Za usposabljanje tolmačev na univerzitetni stopnji potekajo dveletni tečaji, kasneje pa še polletni univerzitetni tečaji. Švedski parlament je že leta 1981 sprejel zakon, ki določa status znakovnega jezika gluhih kot prvega jezika gluhih in njihovo pravico do dvojezičnosti. Stroški tolmačenja se plačujejo iz državnih skladov, v nobenem primeru ni plačnik gluha oseba. Uradnega izobraževanja za uporabnike ni.

### **Slovaška**

V veljavi je zakon o znakovnem jeziku, ki ga priznava za komunikacijski jezik gluhih ter v celoti priznava uporabo tega jezika, pravico do izobraževanja tako za gluhe kot tolmače ter brezplačnost storitev tolmačev za gluhe ljudi.

## **11.2. Primerjalni pregled (komentar)**

Kot lahko razberemo iz zgoraj navedenih podatkov, se ureditev vprašanja znakovnih jezikov za gluhe v posameznih državah članicah EU precej razlikuje. Avstrija, Češka, Finska, Portugalska in Slovaška so status svojih nacionalnih znakovnih jezikov uredile v ustavah. Število tolmačev glede na populacijo gluhih je v posameznih državah zelo različno, največ tolmačev glede na število gluhih oseb je na Finskem in na Švedskem. V teh skandinavskih državah, pa tudi v Franciji, Nemčiji in Belgiji usposabljanje tolmačev poteka na univerzitetni ravni. V večini ostalih držav EU se tolmači usposabljujejo na tečajih, ki potekajo različno dolgo (od enega do treh let) in nato opravljajo izpite za ocenjevanje usposobljenosti v znanju znakovnega jezika. Skrb za tolmačenje in razvoj nacionalnih znakovnih jezikov je ponekod,

tudi v Sloveniji, prepuščena Združenjem tolmačev za znakovne jezike, v nekaterih državah imajo v te namene agencije za tolmače, drugod pa je to še vedno prepuščeno društvom gluhih in naglušnih. Nekatero državo EU vodijo register tolmačev znakovnega jezika, medtem nekje nacionalnih registrov ne poznajo. Tudi financiranje tolmačev znakovnega jezika se po posameznih državah EU zelo razlikuje. V nekaterih državah večino stroškov tolmačenja krije vlada ali lokalna skupnost, z nekaterimi izjemami tolmačenja za zasebne zadeve (Švedska, Španija, Danska, Irska, Finska, Slovaška, Anglija, Wales in Severna Irska). Spet v drugih državah je plačnik v glavnem tisti, ki za tolmača zaprosi, razen če gre za policijske razgovore, potrebe bolnišnic, zaslišanja na sodišču ali razgovore o zaposlitvi (Grčija, Francija, Škotska, Nemčija). Ostre ločnice med posameznimi državami nikakor ne moremo potegniti, saj ureditev vprašanja znakovnih jezikov za gluhe niti v dveh državah članicah EU ni enaka. Zanimiv primer pa je vsekakor država Italija, kjer vsaka gluha oseba vsakoletno za potrebe tolmačenja znakovnega jezika dobi določen znesek denarja, vendar se postavlja vprašanje ali je ta resnično porabljen v namen za katerega je bil izdan. Po mnenju Jasne Bauman (Intervju 1), direktorice Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, je to problematično, saj gre pri zagotavljanju tolmača za znakovni jezik izključno za vsebino, v kolikor pa gluha oseba želi urejati svoj socialni položaj, mora to narediti s pomočjo druge zakonodaje. Po njenem mnenju bi zlasti finančno šibke osebe denar, ki bi ga dobile za namen tolmačenja v znakovni jezik, porabile v druge namene. To pa vsekakor ne bi reševalo problema komunikacije gluhih ljudi in to so imeli pred očmi ves čas oblikovanja zakona. Baumanova pravi, da se Slovenija pri oblikovanju Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika ni zgledovala po nobeni državi članici EU, pač pa gre za svojstven primer reševanja tega vprašanja. Kakšno ureditev glede vprašanja o pravici uporabe znakovnega jezika si je izbrala naša država, pa več v nadaljevanju.

#### **IV. GLUHE OSEBE IN STANJE ZNAKOVNGA JEZIKA V SLOVENIJI**

##### **12. POLOŽAJ GLUHIH IN NAGLUŠNIH OSEB V SLOVENIJI**

Po podatkih Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije je v Sloveniji 5267 gluhih in naglušnih oseb, med katerimi jih večina uporablja znakovni jezik. Trenutno obstaja 13 društev gluhih in naglušnih, vključenih v Zvezo, v katerih se uporabniki prostovoljno in neodvisno

družijo ter zadovoljujejo svoje posebne potrebe. V društvih prejemajo gluhi člani individualno pomoč, prav tako so društva tista, ki vzpostavljajo most z ustreznimi strokovnimi in državnimi institucijami. Društva pomenijo v mnogočem gluhim osebam drugi dom. S programi društev se zmanjšuje njihova socialna izključenost, ustvarjajo se možnosti za kvalitetno preživljanje prostega časa, ohranja se socialna sredina, kultura in šport, komunikacija v njihovem jeziku, delo s starši, skrb za ostarele, itd. Potrebe uporabnikov se skozi zgodovino niso bistveno spreminjale, so se pa dopolnjevale. Nekateri programi, ki jih izvajajo v društvih so specifični in odsevajo interes uporabnikov na področju, kjer živijo in delajo. V društvih ugotavljajo interese gluhih članov, zagovarjajo njihove potrebe in izvajajo številne programe (Jakopič in Redžepovič, 2006: 33, Internet 1).

**Preglednica 12.1: Število gluhih in naglušnih v Sloveniji po posameznih društvih**

<b>DRUŠTVO GLUHIH IN NAGLUŠNIH</b>	<b>ČLANI INVALIDI (GLUHI IN NAGLUŠNI)</b>	<b>ČLANI NEINVALIDI</b>	<b>SKUPAJ</b>
<b>Ljubljana</b>	651		651
<b>Maribor</b>	420	15	435
<b>Celje</b>	408	160	568
<b>Koroške</b>	320		320
<b>Severne Primorske</b>	307		307
<b>Koper</b>	304		304
<b>Za Gorenjsko</b>	627	8	635
<b>Dolenjske in Bele krajine</b>	295	35	330
<b>Pomurja – Murska Sobota</b>	584	18	602
<b>Posavja - Krško</b>	398	34	432
<b>Velenje</b>	506	26	532
<b>Mestno društvo Ljubljana</b>	276	23	299
<b>Slovenske Konjice</b>	171	11	182
<b>SKUPAJ</b>	<b>5267</b>	330	5597

Vir: Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije, 2006.

Na podlagi podanih povzetkov najpomembnejših mednarodnih pravnih dokumentov za zagotavljanje pravic gluhim osebam, bi lahko rekli, da je status oseb s težavami sluha z njimi dobro urejen. Mednarodne listine poudarjajo zlasti pomen komunikacijskih sredstev oz. dostopa do informacij, kar je za gluhe osebe ključnega pomena za enakopravno življenje v družbi ter za njihov osebnostni in kulturni razvoj. Kljub dobri osnovi, ki jo dajejo navedeni mednarodni dokumenti, pa velja, da mnogi od njih niso zadovoljivo uresničeni v praksi in da

ostajajo le na papirju. Ena najpomembnejših dolžnosti sodobne pravne države je prav varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Uveljavljanje enakih možnosti pomeni ustvarjati enake življenjske priložnosti na vseh področjih človekovega življenja in težko je razumeti, da nekatere skupine ljudi še vedno nimajo zagotovljenih osnovnih človekovih pravic za vključevanje v demokratično družbo. V to kategorijo sodijo tudi gluhe in naglušne osebe, katerih temeljna ovira je v komunikaciji z okoljem, kar v današnjem svetu neprestanih komunikacijskih povezav ter ogromnega števila tiskanih, televizijskih in radijskih medijev predstavlja veliko večjo oviro kot kdajkoli prej. Komunikacijske ovire, nezmožnost interakcije z okoljem zaradi okvare ali popolne izgube sluha so namreč vzrok različnih oblik socialne izključenosti. Gluhi ljudje v svojem pojmovnem svetu, v svojem krogu ljudi veliko stvari ne razumejo, po besedah Aljoše Redžepoviča (Intervju 2), sekretarja Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije (ZDGNS), pa se svojih pravic pogosto niti ne zavedajo. Naslednji problem je po njegovih besedah velika neizobraženost gluhe populacije, ki je iz tega razloga, in pa zaradi komunikacijskih težav, v primerjavi z drugimi kategorijami invalidov izrazito nezahtevna in neprodorna. Prav zato je, navaja Redžepovič, državna skrb za gluhe in naglušne osebe daleč najslabša.

Danes položaj gluhih kot posebne invalidske kategorije urejajo številni dokumenti, katerih pglavitni cilj je vzpostaviti izenačene začetne možnosti pri zaposlovanju, informiranju, izobraževanju itd. Seveda pri tem ne gre za nikakršne posebne pravice oz. privilegije, ki naj bi jih ta skupina imela, pač pa za osnovne pravice vseh državljanov vsake demokratične države. Gluhe osebe so še posebej zapostavljene na področju informiranja, saj so zaradi okvare sluha prikrajšane do enakovrednega spremljanja vsebin, ki jih ponujajo raznovrstni mediji. Pri televizijskih medijih je zagotavljanje enakovrednega dostopa za gluhe in naglušne osebe povezano z dodatnimi sredstvi in vlaganji v tehnologijo, zato gluhim osebam v Sloveniji to možnost zaenkrat ponuja le slovenska javna televizija. Kako RTV Slovenija, čeprav v okrnjeni obliki, omogoča informiranje v gluhim prilagojenih tehnikah, bomo videli v nadaljevanju. Kar se tiče radijskega medija in drugih podobnih oblik informiranja, se o možnosti enakovrednega dostopa za gluhe niti ne govori. Tako bi lahko rekli, da je z omejevanjem dostopa do sredstev množičnega obveščanja gluhim osebam kršena temeljna pravica za popolno uresničevanje svojega državljanstva. Aljoša Redžepovič (Intervju 2) pravi, da je v Sloveniji odpravljanje arhitektonskih ovir prisotno v zavesti, medtem ko se za odpravljanje komunikacijskih ovir v naši družbi ne naredi domala nič. Verjetno bi lahko omenjeni problem povezali s tem, kako se določena invalidnost opazi navzven. Osebo na



vozičku, ki nima dostopa v stavbo, vidimo takoj, medtem ko gluhega, dokler z njim ne vzpostavimo komunikacije, nihče sploh ne opazi. V Sloveniji je velik problem za gluho populacijo že prevoz z javnimi prometnimi sredstvi, saj npr. na avtobusnih postajah ni ekranov s podatki o progah avtobusov in morebitnih zamudah, v glavnem se vse obvešča prek zvočnikov. Velika večina avtobusov in vlakov pa tudi ni opremljenih z digitalnimi izpisi prog in postajališč. Kot vidimo, že tak banalen primer, kot je prevoz z javnimi sredstvi, za gluhega človeka lahko predstavlja veliko in nepremagljivo oviro.

Aljoša Redžepovič (Intervju 2) opozarja, da je daleč najbolj zaskrbljujoč podatek, kar se tiče gluhe populacije v Sloveniji, stopnja njene izobraženosti. ZDGNS je naredila raziskavo na vzorcu 800 gluhih oseb, na podlagi katere je bilo ugotovljeno, da ima 32% gluhih zaključeno največ osnovno šolo, 57% gluhih ima največ poklicno šolo, 10% gluhih ima zaključeno največ srednjo strokovno šolo, medtem ko ima višjo oz. visoko izobrazbo le 1% gluhih oseb. Raziskava je pokazala, da odrasle gluhe pogosto spremlja nižja raven znanja kot pri njihovih vrstnikih, ki so končali šolanje enake stopnje. V procesu izobraževanja si gluhi pogosto niso zagotovili znanja za delo z novimi tehnologijami. Nova strokovna znanja so tako gluhim osebam težje dostopna, marsikatero informacijo dobijo z zamudo ali le po naključju, pa tudi samoiniciativnost je nižja. Prav ta izobrazbena raven gluhih precej vpliva na možnost zaposlitve in primerne delovnega mesta ter na socialno-ekonomski status posameznika. Redžepovič pravi, da je stanje v realnosti še nekoliko slabše kot kažejo podatki in zato se na ZDGNS pripravljajo, da bodo obvestili parlamentarni odbor za delo družino, socialne zadeve in invalide, da bi se naredilo kaj v tej smeri. Hkrati doda, da ne pričakuje dosti uspeha, saj so na to težavo opozarjali že pred mnogimi leti. Parlamentarni odbor sicer sprejme sklep, a se od tam dalje po besedah Redžepoviča ne zgodi popolnoma nič. Velik problem je, kot poudarja, da država Slovenija nima narejene evalvacije svoje skrbi za invalide. Težavo vidi zlasti v tem, da se status gluhih ureja v številnih področnih zakonih, ni pa nekega integralnega zakona, ki bi zajel gluho populacijo kot celoto. Enako velja za ostale kategorije invalidov.

Sekretar ZDGNS (Intervju 2) poudarja, da je situacija na področju zagotavljanja pravic gluhim in naglušnim osebam izredno slaba. Kljub temu, da imamo veliko dokumentov, ki naj bi zagotavljali pravice gluhi populaciji, je velik problem v njihovi implementaciji. Ta je zelo pomanjkljiva, pogosto pa se na tem področju ne dogaja sploh nič. Pa vendar je treba poudariti, da so ljudje z okvarami sluha enako pomembni predstavniki civilne družbe, ki imajo pravico do govora, gibanja, javnega izražanja mnenj ter polnega družbenega, poklicnega, kulturnega

ter političnega življenja. Potrebno je torej zagotoviti učinkovito in kakovostno javno komuniciranje, kar poudarjajo vsi navedeni mednarodni dokumenti za zagotavljanje pravic gluhim osebam. To pa izpostavlja tudi Resolucija EP o znakovnih jezikih za gluhe, ki je imela določeno vlogo pri sprejemu Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika.

### **12.1. Zgodovinski pregled znakovnega jezika gluhih v svetu**

Kot vsak jezik na svetu, ima tudi znakovni jezik svoj zgodovinski razvoj. Zapisi začetkov znakovnega jezika in prstne abecede so znani že v 8. stoletju, medtem ko bolj znane zapise o daktilogiji (prstni abecedi) in gestikulaciji zasledimo od 16. stoletja dalje<sup>31</sup>. V zapisih te dobe se občasno že pojavljajo zapisi o kretnjah in znakih gluhih. V 16. stoletju so bili prvi učitelji gluhih Pedro de Ponce in Hieronim Ceardan, v 17. stoletju pa že izidejo prve knjige za gluhe izpod peresa Pabla Boneta in Konrada Ammana. Znani retoriki, od antike pa vse do danes, so bili zainteresirani za uporabo geste pri govoru kot enega važnejših elementov govorništva. Kvintilijon v svoji knjigi o retoriki npr. govori, da so znaki, ki spremljajo govor, včasih močnejši in nazornejši od samega govora (Podboršek, 1990: 12,13; Jakopič, 1998: 44).

V 17. stoletju se pojavi osebnost Johna Bulverja, ki je bil velik pobudnik izražanja gluhih. Njegova teza, da je roka sposobna izražanja ene vrste govora neodvisno od artikulacije, predstavlja pomemben preobrat v zgodovini razvoja sistema komunikacije s pomočjo rok (Podboršek, 1990: 13).

Za zgodovinsko pomembno prelomnico v izobraževanju gluhih se šteje ustanovitev prvega zavoda in šole za gluhe, ki ju je leta 1760 ustanovil opat Charles de L'Epee v Parizu. Opat je poudarjal, da je pri izobraževanju gluhih važnejša njegova vsebina kot artikulacija in govor, saj slednji, zlasti če je pomanjkljiv, ne more izražati vsebin, ki bi jih sicer lahko (Podboršek v Kavčič, 1993: 31). Bistvo njegove metode je v tem, da uvedemo gluhe s pomočjo umetno sestavljenega kretalnega govora v pismeni (književni) jezik, v katerem jih kasneje poučujejo in v katerem se kasneje izobražujejo in sporazumevajo. Tako de L'Epee sploh ni zahteval od gluhih, da bi govorili, temveč da bi le brali, pisali in predvsem razumeli (Jakopič, 1998: 17,18).

---

<sup>31</sup> Florentinec Roselius (1579), Bonaventura iz Španije (1221-1274) itd.

Te opatove napredne in za tisti čas revolucionarne misli so postavile gluhe osebe na nivo zdravih oseb, saj so bili do tedaj obravnavani kot omejeni in manj sposobni ljudje. Po vzoru opata de L'Epeeja so postopoma začeli ustanavljati šole za gluhe tudi v ostalih evropskih deželah, vendar pa njegove metode poučevanja vse šole niso upoštevale. Še najbolj so jo upoštevali v ZDA, kamor jo je prinesel Thomas Hopkins Gallaudet in se je nato tam razvila v dodelano, vsebinsko utemeljeno metodo. Gestikulacijska metoda opata de L'Epeeja se je iz Pariza razširila tudi po Evropi, kjer je vse do leta 1881 ostajala dominantna metoda v poučevanju gluhih. Po letu 1881 pa je bila po Milanskem kongresu postopno zamenjana z oralno metodo<sup>32</sup> (Podboršek v Kavčič, 1993: 31). Prepoved znakovnega jezika je imela usodne posledice ne le za izobraževanje, pismenost in akademsko izobraževanje gluhih, pač pa tudi za njihovo samopodobo in celotno kulturo gluhih (Ivasović, 2005: 20).

V Evropi se je znakovni jezik kljub prepovedi stihijsko širil med učenci. Ko so se z njim poglobljeno začeli ukvarjati lingvisti in drugi strokovnjaki, so začeli dokazovati, da je znakovni jezik izredno pomembno sredstvo za prenos najrazličnejših informacij, tako sam po sebi kot skupno z verbalnim jezikom. Na tak način se je ustvarila simbioza verbalnega in neverbalnega elementa komunikacije, kar imenujemo bilingvizem ali simultana komunikacija (Podboršek v Kavčič, 1993: 31).

Če zgoraj povedano povzamemo, lahko razvoj znakovnega jezika razdelimo v tri obdobja (Globačnik v Pušnik: 2003: 29):

- delovanje prvih učiteljev gluhih v času od 16. do 18. stoletja, ko so bile v ospredju težnje, da se gluhi učijo govora, ki temelji predvsem na oralni metodi učenja;
- za 18. in 19. stoletje sta značilna vpliv francoske šole ter s tem priznavanje jezika kretenj kot naravnega jezika gluhih; in njej nasprotna nemška šola (Heinecke), ki je postavljala v ospredje oralistični način;
- za zadnje desetletje je značilna uporaba glasovnega govora in kretnje, ki temelji na bilingvalni metodi učenja jezika in govora.

---

<sup>32</sup> Na Milanskem kongresu so na pobudo Alexandra Grahama Bella, izumitelja telefona, prepovedali uporabo znakovnega jezika v šolah. Čeprav sta bili njegova mati in žena gluhi, je bil velik nasprotnik znakovnega jezika, menil je celo, da se gluhi ne bi smeli poročati med seboj.

Danes je popolnoma jasno, da je nizka izobrazba gluhih rezultat napačnega pristopa slišočih učiteljev in ne gluhot. Prav zato OZN in Unicef zahtevajo ohranjanje in spodbujanje razvoja znakovnih jezikov posameznih držav. Med drugim OZN poudarja, da je treba uporabljati znakovni jezik v izobraževanju gluhih otrok, v njihovih družinah in skupnosti in da morajo biti na razpolago službe za tolmače, ki olajšajo sporazumevanje med gluhi in slišočimi. Kot sem že nekajkrat omenila, je tudi Evropski parlament leta 1988 (in ponovno leta 1998) sprejel Resolucijo o znakovnih jezikih za gluhe in državam članicam med drugim priporočil vključevanje znakovnega jezika tudi v izobraževalni sistem gluhih otrok (Ivasović, 2005: 20).

## 12.2. Razvoj znakovnega jezika v Sloveniji

Evolucijska pot šolstva za gluhe in s tem uporabe znakovnega jezika v Sloveniji je zaznamovana z življenjskimi razmerami slovenskega naroda skozi zgodovino, z ekonomskimi, prosvetnimi in kulturnimi razmerami, v katerih se je razvijal, ter vplivi, ki jim je bil izpostavljen skozi zgodovino (z Dunaja in Budimpešte), nenazadnje pa tudi s splošnim stanjem prosvetnih razmer v deželi (Jakopič in Savič, 1986: 5).

Zgodovino šolstva za gluhe označuje razvojna pot, ki se giblje od posameznih poskusov naprednih slovenskih učiteljev<sup>33</sup> in prek privatnih iniciativ, v glavnem cerkvenih krogov, ki so ustanavljali privatne zavode za gluhe<sup>34</sup>. Ti so po krajšem ali daljšem obdobju propadli ali pa jim je pokrajinska vlada pomagala, da so navsezadnje ustanovili ali poddržavili ustanove za vzgojo in izobraževanje gluhih otrok. Ta evolucijska pot ima v Sloveniji naslednje specifične oznake (Jakopič in Savič, 1986: 5,6):

- Relativno pozen pojav šolstva za gluhe osebe, saj je bil npr. goriški zavod za gluhe eden prvih v Jugoslaviji, na ozemlju celotne Avstro-Ogrske monarhije pa po času nastanka šele na devetem mestu. Takšno stanje bi lahko pripisali negativnemu odnosu tedanje avstrijske vlade do slovenskega naroda.
- Izrazit in pogosto dominanten je bil verski vpliv na šolstvo za gluhe v Sloveniji. To se kaže v ustanovitvi šole za gluhoneme deklice v Šmihelu pri Novem mestu, ki so ga

---

<sup>33</sup> V to obdobje lahko štejemo delovanje učiteljev Antona Jarca, Antona Pagona, Antona Valentina Tomana in Janeza Koprivnika.

<sup>34</sup> Sem sodi šola za gluhoneme deklice v Šmihelu pri Novem mestu, delo zavoda v Gorici in delo ljubljanskega zavoda do leta 1905.

ustanovile sestre iz reda notredamk. Kaže se tudi v razvoju zavoda v Gorici ali v ustanovitvi legata za ljubljanski zavod za gluhe.

- Izrazito močan vpliv surdopedagoške teorije z Dunaja in iz Gradca se je kazal v kombinirani ali t.i. "dunajski metodi", v demutizaciji in prvih učbenikih za gluhe, v sistemu šolanja gluhih, v načrtu in programu ter poteku šolanja.
- Veliko je bilo v tujini šolanih gluhih (Gradec, Linz, Celovec), a še več nešolanih gluhih, ki zaradi premajhnih zmogljivosti ustanov niso mogli biti sprejeti v obstoječe zavode. Tem so namesto šolanja ponudili metodično literaturo za izobraževanje doma. Po koncu 2. svetovne vojne so slovenski surdopedagogi pokazali izredno vitalnost in občutek za novo in moderno ter se hitro uvrstili med nosilce progresivne misli surdopedagogike v tedanji Jugoslaviji.

Danes se gluhi in naglušni izobražujejo in usposablajo v treh zavodih in sicer v: Zavodu za usposabljanje slušno in govorno motenih v Ljubljani, Centru za usposabljanje slušno in govorno motenih v Mariboru in Centru za korekcijo sluha in govora v Portorožu. Treba pa je omeniti, da je v zadnjem času zelo opazen trend, da se gluhe in naglušne otroke integrira v običajne oddelke vrtcev in šol.

V Sloveniji se je znakovni jezik šele leta 1989 začel sistematsko uvajati kot enakopravni del metodičnega pristopa v vzgojo, izobraževanje in usposabljanje gluhih otrok in mladostnikov<sup>35</sup>. Tako je omenjeno leto tudi leto, ko smo v Sloveniji zavestno sprejeli filozofijo totalne komunikacije, ki je bila v ZDA sprejeta že davnega leta 1960 in zajema vse oblike in modele komuniciranja – vizualno, avditivno, oralno in manualno – z namenom, da se zagotovi učinkovita komunikacija gluhih med seboj in s sliščečo populacijo. S tem je mišljena tudi pravica gluhega otroka do izbire, da se nauči uporabljati vse oblike komunikacije, ki so mu na voljo. To je izredno pomembno za osvojitvev in razvijanje znakovnega znanja v najzgodnejši dobi, tako da lahko otrok že med prvim in petim letom sprejema in izraža svet simbolov (Podboršek v Kavčič, 1993: 30).

Jasna Bauman, direktorica Zavoda Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik poudarja, da se je v zadnjih letih na področju vzgoje in izobraževanja zgodil premik v smislu

---

<sup>35</sup> Po zaslugi Karla Destovnika, direktorja Zavoda za usposabljanje slušno in govorno motenih v Ljubljani. Leta 1989 je postala stalna skupna naloga v Zavodu za usposabljanje slušno in govorno motenih Ljubljana tudi izvajanje tečajev znakovnega jezika (začetnega, nadaljevalnega in intenzivnega).

poučevanja znakovnega jezika in sprejetja učenja gluhih otrok, kar je posledica sprejetja Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika. Zavod za gluhe in naglušne Ljubljana poučuje znakovni jezik na nivoju osnovne šole v sklopu predmeta Komunikacija, na srednješolskem nivoju pa je priznan kot samostojni predmet, ki je bil potrjen s strani Strokovnega sveta za poklicno in srednje izobraževanje leta 2003. Vendar pa iz poznavanja razmer na področju vzgoje in izobraževanja gluhih in naglušnih lahko rečemo, da ni poenotene doktrine. Tako Zavod za gluhe in naglušne Ljubljana poučuje znakovni jezik, medtem ko npr. v Centru za usposabljanje slušno in govorno motenih v Mariboru vztrajajo na verbotonalni metodi. Z vidika gluhih in naglušnih otrok pa lahko ocenimo, da jim je dana možnost izbire metode poučevanja (Bauman in Kosec, 2005: 21).

V Sloveniji se torej z jezikom pogojena manjšinska zavest med gluhiimi šele prebujata. Še do nedavnega je bila to v naši družbi ena najbolj odrinjenih skupin s posebnimi potrebami. Kot sem že omenila, je njihova največja težava nedostopnost informacij, tako zaradi gluhotе (močna omejenost pri spremljanju sredstev javnega obveščanja), kot tudi zaradi šibkega znanja slovenskega jezika. Ker so pretekle izobraževalne metode v celoti zanikale slovenski znakovni jezik, t.j. prvi jezik gluhih oseb, je to tej populaciji otežilo tudi učenje njihovega drugega jezika, torej slovenščine. Posledice omenjenih dejstev pa so zelo usodne: večina odrasle gluhe populacije slovenskega jezika ne obvlada v taki meri, da bi zmogli brez težav razumeti daljša in težja pisna besedila. To, pa tudi omejene možnosti izobraževanja, so v zadnjih sto letih storili svoje. Tudi če zavest o osnovnih človekovih pravicah v gluhi skupnosti ne bi bila tako šibka, ta družbena skupina skoraj nima instrumentov, kaj šele politične moči, da bi se uveljavila (Kuplenik, 2002: 29).

## **13. ZAKON O UPORABI SLOVENSKEGA ZNAKOVNEGA JEZIKA**

### **13.1. Pravica do tolmača**

Nesporno dejstvo je, da gluhi v različnih postopkih pred državnimi organi in v zvezi z uveljavljanjem svojih pravic v različnih življenjskih okoliščinah in situacijah potrebujejo in so upravičeni do tolmača za znakovni jezik. Pred sprejetjem Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika je bilo področje tolmačenja za gluhe v Sloveniji skromno urejeno in so se v

bistvu postopkovno smiselno uporabljala določila različnih zakonov, ki so veljala za tolmačenje tujih jezikov (Košir, 1999: 91).

Tako je npr. iz Zakona o kazenskem postopku izhajalo, da stroške tolmačenja krije sodišče in jih nato izterja od obsojenca, kadar je šlo za pregon po uradni dolžnosti, sicer pa je stroške kril predlagatelj dokaza. V primeru, da je bila gluha oseba priča v postopku, je stroške tolmačenja krilo sodišče, če je bila gluha oseba kot obtoženec oproščena, pa so stroški bremenili proračun. Neživljenjsko je bilo predvsem določilo, ki je pravilo, naj se skuša gluho osebo najprej zaslišati pisno, tako da na zapisana vprašanja odgovarja s pisnimi odgovori (Košir, 1999: 91).

Tudi v pravnem postopku so imeli gluhi pravico do tolmača za znakovni jezik. Če je bila gluha oseba stranka, je sama krila stroške tolmačenja, nato pa so se vsi stroški obračunali glede na uspeh v pravdi, pri morebitni poravnavi pa je vsaka stranka nosila svoje stroške. Če je bila gluha oseba priča, je stroške priče in tolmača kril predlagatelj. Podobno so šli tudi v upravnem postopku stroški tolmačenja v breme tistega, ki jih je povzročil. Praviloma je vsaka stranka krila svoje stroške, če pa je šlo za postopek uveden po uradni dolžnosti, je v primeru, da je bil postopek končan ugodno za stranko, kril stroške upravni organ. Stranka, ki je izgubila, je krila stroške drugi stranki, pri poravnavi pa je vsaka stranka nosila svoje stroške (Košir, 1999: 91,92). V ostalih življenjskih situacijah gluhi niso bili upravičeni do tolmača za znakovni jezik, zato so si ga, če so ga vendarle želeli, morali priskrbeti in plačati sami. Prav zato so gluhi ljudje komunikacijske ovire premagovali predvsem s pomočjo sorodnikov in prijateljev oz. s pomočjo društev za gluhe.

Že od nekdaj so gluhi zahtevali priznanje svojega maternega jezika – kretnje, čemur je stroka nasprotovala. Zato je Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije že leta 1986 organizirala zvezni posvet z mednarodno udeležbo o problematiki totalne komunikacije in organiziranosti gluhih in naglušnih oseb. Posvetovanje je bilo namenjeno gluhim in naglušnim osebam, staršem, strokovnjakom in vsem drugim zainteresiranim predstavnikom. Na posvetu so bila sprejeta številna priporočila in sklep, da se znakovni jezik sprejme enakopravno z glasovnim jezikom (Jakopič in Redžepovič, 2006: 30).

ZDGNS je od leta 1979 dalje organizirala številne seminarje o učenju znakovnega jezika, na katerih so sodelovali tako gluhi, kot številni slišišči posamezniki. Pripravili so tečaje za učenje

znakovnega jezika, ustanovili sekcijo tolmačev in pritiskali na državo za sprejem zakona o priznanju znakovnega jezika. Ta bitka je trajala več kot dve desetletji, dokler ni bil sprejet Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika. Leta 1984 so izdali prvi priročnik za učenje znakovnega jezika – Govorica rok, leta 2003 pa prvi multimedijski praktični slovar slovenskega znakovnega jezika gluhih. ZDGNS je ustanoviteljica Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, o vlogi katerega več v nadaljevanju (Jakopič in Redžepovič, 2006: 30).

### **13.2. Priprave na sprejem zakona**

Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1), direktorice zavoda Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik, so začetki priprave Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika segali že v leto 1996<sup>36</sup>. Takrat je Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ) predstavilo projekt pravice gluhe osebe do tolmača. Na ministrstvu je bila tako oblikovana delovna skupina, ki je začela pripravljati projekt. Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik je v celotnem postopku priprave predloga zakona sodelovalo z MDDSZ.

Pri utemeljitvi za zakonsko ureditev tega področja je komisija za pripravo projekta Pravica gluhih do tolmača izhajala iz Ustave Republike Slovenije, ki v 14. členu določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na katerokoli osebno okoliščino. Ustava RS prav tako ureja pravice invalidov v poglavju Človekove pravice in temeljne svoboščine in v 52. členu določa, da je invalidom v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo in usposabljanje za delo. V 62. členu Ustave je opredeljena tudi pravica do uporabe svojega jezika in pisave. Vsakdo ima pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon. V nadaljevanju so sprejetje zakonske ureditve utemeljevali z Deklaracijo o pravicah invalidov, ki poziva države, da uredijo pravice invalidov do dostojnega, kar se da normalnega in polnega življenja. Tej deklaraciji je sledila tudi slovenska država, ki je že leta 1991 sprejela Konceptijo razvojne strategije invalidskega varstva, kjer je zapisano, da gluhi potrebujejo prilagojen način

---

<sup>36</sup> Po besedah Jasne Bauman, direktorice Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, se ZUSZJ ni začel pripravljati na podlagi Resolucije EP o znakovnih jezikih za gluhe, pač pa že preden so bili seznanjeni z njo, je pa ta igrala pomembno vlogo pri samem sprejemanju, v luči prilagajanja slovenske zakonodaje evropski.



komuniciranja s pomočjo video tehnologije in sporazumevanja s kretnjami. To bi se moralo uveljavljati s celovitim znakovnim jezikom in s pravico do tolmača. Kot sem že omenila, je Generalna skupščina OZN leta 1993 sprejela tudi Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov, med katerimi je za gluhe osebe najpomembnejše pravilo dostopnosti do informacij v znakovnem jeziku. Posebno težo pri sprejemanju pa je imela že nekajkrat omenjena Resolucija o znakovnih jezikih za gluhe, zlasti v luči prilagajanja slovenske zakonodaje evropski, seveda pa se je komisija seznanila tudi z načinom ureditve omenjenega vprašanja v drugih državah, zlasti v državah EU (Bauman in Kosec, 2005, 17,18; Rožanc-Krulčič, 2001: 4,5).

### **13.3. Določbe zakona**

Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (glej prilogo) je stopil v veljavo 29. novembra 2002 in daje gluhim osebam možnost, da uporabljajo slovenski znakovni jezik kot jezik medsebojnega sporazumevanja in kot naravno sredstvo za sporazumevanje ter pravico, da so informirani v njim prilagojenih tehnikah. Določa obseg in način uveljavljanja pravice do tolmača za znakovni jezik pri enakopravnem vključevanju gluhih oseb v življenjsko in delovno okolje ter vse oblike družbenega življenja ob enakih pravicah in pogojih ter z enakimi možnostmi kot jih imajo osebe brez okvare sluha.

ZUSZJ opredeljuje znakovni jezik kot jezik sporazumevanja gluhih oseb oz. naravno sredstvo za sporazumevanje gluhih oseb. Znakovni jezik je vizualno-znakovni jezikovni sistem z določeno postavitvijo, lego, usmerjenostjo in gibom rok in prstov ter mimiko obraza.

ZUSZJ opredeljuje gluho osebo kot osebo, ki je povsem brez sluha, oziroma osebo, ki zaradi otežkočenega sporazumevanja uporablja znakovni jezik kot svoj naravni jezik. Gluhim osebam tolmačijo slovenski govorni jezik v znakovni jezik in slišočim osebam znakovni jezik v slovenski govorni jezik tolmači za znakovni jezik. Na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodnostna skupnost, tolmačijo tolmači gluhi osebi tudi italijanski ali madžarski govorni jezik v italijanski ali madžarski znakovni jezik in obratno.

V nadaljevanju ZUSZJ opredeljuje tolmače znakovnega jezika, ki so polnoletne osebe in pridobijo certifikat v skladu s predpisi, ki urejajo nacionalne poklicne kvalifikacije in so vpisani v register tolmačev za znakovni jezik, ki ga vodi Ministrstvo za delo, družino in

socialne zadeve. Listo tolmačev znakovnega jezika vodi Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik in jo posreduje tudi vsem centrom za socialno delo. Iz liste tolmačev so razvidni ime in priimek tolmača, njegov kontaktni naslov ter čas dosegljivosti. Tolmači so dolžni upoštevati Kodeks poklicne etike za tolmače.

ZUSZJ določa dolžnost državnih organov, organov lokalne samouprave, izvajalcev javnih pooblastil oz. izvajalcev javnih služb zagotoviti gluhi osebi pravico uporabljati znakovni jezik v vseh primerih, ko sporazumevanje v prilagojenih tehnikah gluhi osebi ne omogoča enakopravnega sodelovanja v postopkih. Vsi naštetih so dolžni zagotoviti gluhi osebi tolmača na njeno zahtevo ali po uradni dolžnosti takoj, ko gluha oseba predloži na vpogled dokument, s katerim ji je priznana pravica do tolmača. V teh primerih plačilo stroškov tolmačenja zagotovijo državni organi, organi lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe, stroške pa predvidijo v letnih finančnih načrtih.

ZUSZJ v nadaljevanju daje možnost, da gluhe osebe po lastni presoji predvidijo življenjske situacije, v katerih potrebujejo tolmača in sicer v obsegu 30 ur letno za svoje individualne potrebe. Dijaki in študenti, ki potrebujejo povečan obseg storitev tolmačenja zaradi potreb, povezanih s šolanjem, lahko uveljavljajo plačilo storitev tolmačenja skupaj največ 100 ur letno. V teh primerih gluha oseba prejme ustrezno število vavčerjev, katerih strošek krije ministrstvo, pristojno za invalidsko varstvo (v tem primeru MDDSZ).

ZUSZJ je predvidel tudi pritožbene postopke, saj ima gluha oseba možnost podati pisni ugovor zoper kvaliteto tolmačenja na Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik, ki o pritožbi odloča na podlagi Pravilnika o disciplinski odgovornosti tolmača.

ZUSZJ o uporabi slovenskega znakovnega jezika določa, da centri za socialno delo na prvi stopnji odločajo o pravicah gluhih oseb iz prvega in drugega odstavka 10. člena zakona. Gluha oseba na centru za socialno delo vloži vlogo za pridobitev pravic po zakonu. Center gluhi osebi na podlagi mnenja strokovne komisije izda odločbo o njenih pravicah. Gluhi osebi se izda tudi izkaznica in vavčerji za plačilo tolmačev. Strokovno komisijo, ki pripravi mnenje, na podlagi katerega center za socialno delo izda gluhi osebi odločbo, sestavljajo trije člani, in sicer zdravnik ustrezne specialnosti (predsednik), predstavnik Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik in predstavnik regijskega društva gluhih, ki ima status društva, ki

deluje v javnem interesu na področju socialnega varstva. Komisije je imenoval minister za delo, družino in socialne zadeve, in sicer za naslednja območja:

- Ljubljana z okolico
- Gorenjska
- Posavje
- Celje, Velenje in Koroška
- Štajerska
- Prekmurje
- Dolenjska
- Severna primorska
- Koper.

Za strokovno pomoč pri sprejemanju odločitev in pri pripravi predpisov je Vlada RS ustanovila Svet za slovenski znakovni jezik, ki ima naslednje naloge:

- skrbi za razvoj slovenskega znakovnega jezika,
- skrbi za uveljavljanje in enakopravnost znakovnega jezika,
- spremlja izobraževanje, usposabljanje in delo tolmačev za slovenski znakovni jezik ter
- dinamiko pridobivanja certifikatov,
- predlaga spremembo kataloga standardov strokovnih znanj in spretnosti za tolmača znakovnega jezika,
- sodeluje z ustreznimi organi na področju vzgoje in izobraževanja, informiranja, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva, sodstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zaposlovanja, športa, kulture in drugimi organi,
- predlaga pristojnim organom uskladitev vprašanj, pomembnih za izvajanje tega zakona,
- seznanja se z reševanjem ugovorov v zvezi s kakovostjo izvajanja storitve tolmačenja,
- obravnava druga vprašanja ter zagotavlja pomoč pri uresničevanju nalog, ki se nanašajo na uporabo znakovnega jezika.

Svet za slovenski znakovni jezik šteje 15 članov in je bil ustanovljen leta 2003. Strokovna, administrativna, tehnična in druga dela za Svet opravlja Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik.

#### **13.4. Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik**

Gluha populacija že od nekdaj izkazuje potrebo po tolmačih znakovnega jezika, saj le ob njihovi pomoči lahko enakopravno sodeluje v komunikaciji s sliščečo populacijo. V statutu Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije je zapisano, da le-ta skrbi za priznanje znakovnega jezika kot naravnega jezika gluhih. Omenjeno skrb za premagovanje komunikacijskih ovir je ZDGNS v preteklosti izvajala z organizacijo tečajev znakovnega jezika in z ustanovitvijo sekcije tolmačev. Čas hitrih sprememb na področju prenosa informacij pa je v smislu prilagajanja gluhih oseb družbenim spremembam narekoval drugačno organiziranost in celovito skrb za premagovanje komunikacijskih ovir. Tako je bilo 26. novembra 1994 v Fiesi ustanovljeno Združenje tolmačev znakovnega jezika Slovenije, ki je delovalo kot resor v okviru Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije (Bauman in Kosec, 2005, 23).

Prvotni cilj Združenja je bil usposabljanje tolmačev na področju Republike Slovenije in izvajanje tolmačenja za potrebe gluhih in sliščičih oseb. Tako so bili na samem začetku izdelani pogoji za včlanitev, kategorije tolmačev in način pridobitve posameznih nazivov, kar so si udeleženci lahko pridobili na šolah za tolmače znakovnega jezika, ki so potekale dvakrat letno za vsako posamezno kategorijo (Bauman in Kosec, 2005, 23).

Razvoj in želja po dvigu kvalitete tolmačenja sta narekovala širše delovanje Združenja, saj je bilo kaj hitro ugotovljeno, da so za uspešno delo in udejanjanje enakopravne vključitve gluhih oseb v vse sfere družbenega življenja potrebni naslednji elementi: priznanje znakovnega jezika in pravica gluhih do tolmača, kar je predpogoj za profesionalizacijo poklica tolmača. Ker tedaj tolmač slovenskega znakovnega jezika ni bil priznan poklic, so po besedah Jasne Bauman leta 1997 naslovili na Center za poklicno izobraževanje pobudo za uvrstitev tolmača za znakovni jezik v sistem poklicnih kvalifikacij. Pobuda je bila sprejeta in kot rezultat tega je bil izdan Katalog standardov strokovnih znanj in spretnosti za poklicno kvalifikacijo tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika, ki je bil sprejet na 53. seji Strokovnega sveta RS za poklicno in strokovno izobraževanje leta 2001. Danes je Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik vpisano v register izvajalcev postopkov za ugotavljanje in potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij, ki ga vodi Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Ob sprejemanju Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika je bila postavljena zahteva, da se Združenje tolmačev organizira kot pravna oseba. Leta 2001 je tako ZDGNS ustanovila Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik kot samostojno pravno osebo, ki deluje kot zavod.

Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik je organizirano kot nevladna neprofitna organizacija, ki mu je država zaupala izvajanje javnih pooblastil z namenom zagotavljanja pravice do tolmačenja gluhih osebam. Združenje uresničuje pravico gluhih oseb do uporabe slovenskega znakovnega jezika, ki se uveljavlja z Zakonom o uporabi slovenskega znakovnega jezika. Osnovo za svoje delovanje ima v ZUSZJ. Združenje organizira prostovoljno članstvo tolmačev slovenskega znakovnega jezika z namenom povezovanja poklicne skupine ter strokovnega izpopolnjevanja (Statut Zavoda Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik, 2004).

Javna pooblastila, ki jih izvaja Združenje tolmačev na podlagi ZUSZJ, so naslednja (Statut Zavoda Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik, 2004):

- vodi listo tolmačev za znakovni jezik;
- predlaga tarifo za plačilo stroškov tolmača;
- zagotavlja pokrivanje potreb po tolmačih na ozemlju celotne države;
- sodeluje v svetu za slovenski znakovni jezik;
- vodi evidenco opravljenih storitev tolmačenja;
- sprejme pravilnik o disciplinski odgovornosti tolmača in rešuje ugovore v zvezi s kakovostjo izvajanja storitve tolmačenja.

Naloge po ZUSZJ so še:

- sodeluje v strokovnih komisijah pri odločanju o pravici gluhih do tolmača;
- razvija slovenski znakovni jezik;
- koordinira delo tolmačev;
- opravlja strokovna, administrativna, tehnična in druga dela za Svet za slovenski znakovni jezik.

Naloge Združenja tolmačev, povezane z razvojem storitve tolmačenja so:

- priprava in izvajanje pripravljalnih programov za pridobitev poklicne kvalifikacije tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika;
- izvajanje postopkov certificiranja za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika;
- skrb za permanentno izobraževanje tolmačev;
- razvijanje, pripravljane in izdajanje priročnikov, medijev in drugih nosilcev zvoka in slik za učenje slovenskega znakovnega jezika.

V okviru delovanja Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik pa se je kmalu pojavila tudi potreba po standardizaciji slovenskega znakovnega jezika. Tako je bila imenovana delovna skupina za izdajo slovarja slovenskega znakovnega jezika in kot rezultat je bil leta 2003 izdan Multimedijski praktični slovar slovenskega znakovnega jezika, za katerega je Združenje prejelo Evropsko jezikovno priznanje za inovativne pobude na področju učenja in poučevanja jezikov.

### **13.5. Nacionalna poklicna kvalifikacija: tolmač slovenskega znakovnega jezika**

Nacionalna poklicna kvalifikacija tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika je druga nacionalna kvalifikacija na področju socialnega varstva, ki jo je moč pridobiti v okviru certifikatnega sistema. Po navedbah Danice Hrovatič, samostojne svetovalke Socialne zbornice Slovenije, je prvo pobudo za uvrstitev tolmačev slovenskega znakovnega jezika v sistem poklicnih kvalifikacij Socialna zbornica Slovenije prejela s strani Združenja tolmačev znakovnega jezika in jo posredovala Centru Republike Slovenije za poklicno izobraževanje že v letu 1997. Tedanja ocena potreb je temeljila na številu gluhih oseb<sup>37</sup> in je predvidevala enega tolmača znakovnega jezika na petdeset gluhih oseb. Že takrat je Združenje tolmačev znakovnega jezika predstavilo mednarodno primerljive podatke o potrebah po tolmačih<sup>38</sup>, izobraževanju ter ravni zahtevnosti, kar je kasneje tudi zahtevala metodologija za pripravo poklicnega standarda in kataloga (Hrovatič, 2005: 12).

---

<sup>37</sup> O številu gluhih v Sloveniji trenutno ni natančnega podatka. Kot sem že omenila je po zadnjih podatkih Zveze gluhih in naglušnih v Sloveniji 5267 gluhih in naglušnih oseb. Ocenjuje se, da je od tega gluhih oseb približno 1854.

<sup>38</sup> Iz pregleda je razvidno, da imajo najgostejšo mrežo pokritosti potreb po tolmačih znakovnega jezika na Finskem (tolmač na 14 gluhih oseb), Švedskem (tolmač na 30 gluhih oseb), na Danskem (tolmač na 42 gluhih oseb). Podatki za ostale države prikazujejo redkejšo mrežo.

Pobuda za oblikovanje nacionalne poklicne kvalifikacije tolmač slovenskega znakovnega jezika je štiri leta mirovala. V tem času se je na nacionalnem nivoju odvijala reforma poklicnega izobraževanja, v okviru katerega se je s podporo projekta Phare razvil tudi certifikatni sistem. Certifikatni sistem je omogočal pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije na podlagi predhodno pridobljenih znanj pod pogojem, da posameznik pokaže, da obvlada znanja in spretnosti, ki so opredeljeni v katalogu. Postopek pridobivanja nacionalne poklicne kvalifikacije na tovrsten način je uveljavil Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah, sprejet v letu 2000 (Hrovatič, 2005: 13).

Pri Centru RS za poklicno izobraževanje se je v letu 2001 pobuda aktivirala in tako se je oblikovala delovna skupina za pripravo profila poklica in kataloga standardov strokovnih znanj ter spretnosti za poklicno kvalifikacijo tolmač/tolmačica znakovnega jezika. Ob koncu dela se je kvalifikacija preimenovala v tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika. V delovno skupino so bili vključeni: predstavnica Združenja tolmačev slovenskega znakovnega jezika, predstavnica Zavoda za gluhe in naglušne v Ljubljani, predstavnica Socialne zbornice Slovenije, predstavnik Sindikata zdravstva in socialnega varstva ter predstavnica Centra RS za poklicno izobraževanje. Delovna skupina je nato v letu dni pripravila Katalog standardov strokovnih znanj in spretnosti za tolmača slovenskega znakovnega jezika. Vzporedno z oblikovanjem kataloga za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije je nastajal tudi Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika, ki je med drugim določil tudi, da se v register tolmačev za znakovni jezik, ki ga vodi Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, vpišejo tolmači s pridobljenim certifikatom. Odredba o sprejemu kataloga za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije je bila objavljena v Uradnem listu št. 46 v letu 2002. Po tem obdobju so potekale priprave na izvajanje postopka, t.j. pridobivanje licenc članov komisij pri republiškem izpitnem centru ter postopek vpisa izvajalca certificiranja v register izvajalcev postopka preverjanja in potrjevanja znanj ter spretnosti za nacionalno poklicno kvalifikacijo (Hrovatič, 2005: 13).

Poklicna kvalifikacija predvideva predhodno srednjo splošno ali strokovno izobrazbo ter zdravniško potrdilo o ustreznem zdravstvenem stanju<sup>39</sup>. Kvalifikacija se uvršča na VI. raven zahtevnosti dela in je na tej ravni primerljiva z izobraževanji v evropskem prostoru. Postopek pridobivanja poklicne kvalifikacije poteka po metodi ugotavljanja znanj in spretnosti

---

<sup>39</sup> Npr. brezhibna gibljivost rok, zdrav sluh, zdrava hrbtenica itd.

(portfolijo metoda), ki se začne s svetovalnim postopkom in nadaljuje s potrjevanjem portfolija ter neposrednim preverjanjem pred komisijo. Tako svetovalka kot člani komisije so nosilci licence za preverjanje in potrjevanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij izbranega področja. Pri pridobivanju kvalifikacije se uporabljata oba procesa, tako vrednotenje zbirne mape kot neposredno preverjanje. Na področju socialnega varstva je uveljavljena praksa, da se zaradi specifičnega dela z ljudmi na tem področju certifikati ne podeljujejo zgolj na podlagi potrjevanja listin (Hrovatič, 2005: 13).

Tolmač slovenskega znakovnega jezika se tako kot nacionalna poklicna kvalifikacija uveljavlja drugo leto, saj se je certificiranje začelo izvajati šele v letu 2004. Do sedaj je bilo podeljenih 32 certifikatov, kar naj bi predstavljalo tretjino do polovico opredeljenih potreb za prvo obdobje implementacije (Hrovatič, 2005: 12).

### **13.6. Tolmači slovenskega znakovnega jezika**

Po podatkih Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik je Združenje v Republiki Sloveniji edina ustanova, ki izvaja pripravljalne programe za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije. Program usposabljanja traja deset mesecev, pogoji za vpis so končana srednja splošna ali strokovna izobrazba ter znanje znakovnega jezika na nivoju uspešno končanega nadaljevalnega tečaja. Poleg teh pogojev morajo kandidati za pridobitev certifikata izpolnjevati še naslednje pogoje:

- zdravniško potrdilo o ustreznem zdravstvenem stanju;
- socialne in psihofizične lastnosti (strpnost, nepristranskost prevajanja, veselje do dela z ljudmi, sposobnost empatije, spoštovanje človekovega dostojanstva, sprejemanje različnosti, čustvena in osebna stabilnost ter sposobnost razmejevanja med osebnimi in delovnimi problemi).

Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1), direktorice Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, se v okviru pripravljalnega programa tolmači znakovnega jezika usposablajo v smeri tolmačenja iz slovenskega govornega v znakovni jezik, tolmačenje slovenskega znakovnega jezika v govorni jezik, spoznajo sistem socialnega varstva, se seznanijo o delu z gluhihimi osebami ter z načeli kodeksa poklicne etike. Znanja in spretnosti se ocenjujejo sproti in ob zaključku pripravljalnega programa. Preverjanje in potrjevanje za pridobitev poklicne



kvalifikacije se opravlja pred komisijo, neposredno ali na podlagi listin, ki dokazujejo strokovno usposobljenost kandidata oz. kandidatke.

Kot javno pooblastilo Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik vodi listo tolmačev. Na listi tolmačev je trenutno vpisanih 32 oseb razdeljenih po 7 območjih.

**Preglednica 13.6.1: Število tolmačev v Sloveniji po območjih**

<b>Območje</b>	<b>Število tolmačev</b>
Ljubljana z okolico	16
Gorenjska	3
Posavje, Celjsko, Velenjsko, Koroško	4
Severna Primorska in Koper	2
Dolenjska	2
Štajerska	4
Prekmurje	1
<b>Skupaj</b>	<b>32</b>

Vir: Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik, 2006.

Tolmači slovenskega znakovnega jezika so za svoje delo plačani po Tarifi za tolmače slovenskega znakovnega jezika (Ur. L. št. 21/2004). Po določilih tarife je storitev tolmačenja možno opravljati na naslednje načine:

1. kot dopolnilno dejavnost (v tem primeru je izstavitelj računa Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik);
2. kot svojo registrirano dejavnost (v tem primeru tolmač sam izstavlja račune);
3. po pogodbi o zaposlitvi (v tem primeru je izstavitelj računa njegov delodajalec).

Po podatkih Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik storitev tolmačenja kot dopolnilno dejavnost opravlja 27 tolmačev, 5 tolmačev opravlja storitev kot svojo registrirano dejavnost, medtem ko po pogodbi o zaposlitvi storitve tolmačenja ne opravlja nihče.

## **V. IMPLEMENTACIJA RESOLUCIJE O ZNAKOVNIH JEZIKIH ZA GLUHE**

V empiričnem sklopu magistrskega dela bo govora o uresničevanju pozivov, ki jih je Evropski parlament postavil v Resoluciji o znakovnih jezikih za gluhe. Treba je poudariti, da sta v Zakonu o uporabi slovenskega znakovnega jezika vključena le prva dva sklopa zahtev iz Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe in sicer del, ki govori o *priznavanju znakovnega jezika in pravici do njegove uporabe* ter del, ki govori o *prevajanju znakovnega jezika*. Ostali pozivi Evropskega parlamenta, ki so zajeti v ostalih sklopih resolucije (*znakovni jezik in televizija, poučevanje znakovnega jezika za slišče osebe, slovarji za znakovni jezik, izmenjava znakovnih jezikov ter institucionalni vidiki in financiranje*) pa niso stvar ZUSZJ in se (ne)implementirajo na drugačen način, pogosto na podlagi drugih pravnih dokumentov. Na podlagi dognanj empiričnega dela bom potrdila oz. ovrgla hipotezi, ki sem si jih zastavila v uvodnem delu magistrskega dela.

### **14. KOMBINACIJA JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV**

#### **14.1. Javnpolitični instrumenti, ki jih predvideva ZUSZJ**

V poglavju o tipologiji javnpolitičnih instrumentov sem predstavila Vedungovo klasifikacijo le-teh (Vedung, 1998: 35), ki instrumente deli na podlagi uporabe virov in izhaja iz predpostavke, da je vpletanje države upravičeno. Pri razvrstitvi instrumentov v regulatorne, ekonomske in informacijske ukrepe je avtor upošteval kriterij avtoritativne moči, t.j. kolikšno stopnjo prisile bo uporabila država za izpolnitev zastavljenih ciljev. Na osnovi omenjene tristopenjske tipologije bom sedaj analizirala in kategorizirala javnpolitične instrumente, ki so bili uporabljeni v fazi oblikovanja in izvajanja ZUSZJ. Skušala bom odgovoriti na vprašanje ali delujejo vsi predvideni javnpolitični instrumenti, na kakšen način delujejo ter kakšni so njihovi učinki.

**Preglednica 14.1.1: Javnopolitični instrumenti v ZUSZJ**

<b>Javnopolitični instrumenti v ZUSZJ</b>	<b>Značilnosti javnopolitičnih instrumentov v ZUSZJ</b>
Regulatorni ukrepi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- definicije gluhe osebe, znakovnega jezika in tolmača za znakovni jezik</li> <li>- način vodenja evidence gluhih oseb in vsebina le-teh</li> <li>- pogoji za pridobitev certifikatov (licenc tolmačenja) in vpis v register tolmačev</li> <li>- pravilnik o disciplinski odgovornosti tolmača</li> <li>- življenjske situacije v katerih ima gluha oseba pravico uporabljati znakovni jezik</li> <li>- število upravičenih ur na letni ravni do uporabe tolmača po lastni presoji</li> <li>- način izdaje izkaznice, s katerim lahko gluha oseba uveljavlja pravice po ZUSZJ</li> <li>- pristojnosti in naloge Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, Ministrstva, pristojnega za invalidsko varstvo, Sveta za slovenski znakovni jezik, Centrov za socialno delo in Strokovnih komisij.</li> </ul>
Ekonomski ukrepi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- način plačila stroškov tolmačenja v državnih organih, organih lokalne samouprave in izvajalci lokalnih služb</li> <li>- način plačila stroškov tolmačenja, ko gluha oseba uporablja tolmača po lastni presoji</li> <li>- izdaja vavčerjev (enkrat letno) za plačilo tolmača</li> <li>- tarifa za tolmače znakovnega jezika</li> </ul>
Informacijski ukrepi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vodenje liste tolmačev slovenskega znakovnega jezika</li> </ul>

#### **14.1.1. Regulatorni ukrepi**

Regulatorni ukrepi, ki sem jih navedla v zgodnji tabeli, se z izjemo Pravilnika o disciplinski odgovornosti tolmača v celoti implementirajo. Definicije gluhe osebe, znakovnega jezika in tolmača za znakovni jezik so zapisane v samem začetku ZUSZJ in določajo kdo je upravičen do tolmača za znakovni jezik. Evidence gluhih oseb, katerim so bile izdane odločbe za uveljavljanje pravice, v skladu z zakonom vodijo centri za socialno delo. Evidence vsebujejo osebne podatke gluhe osebe, podatke o bivališču, registrsko številko vavčerja ter številko, datum izdaje in dokončnosti odločbe. Na podlagi odločbe izda center za socialno delo gluhi osebi izkaznico, s katero lahko uveljavlja pravice po ZUSZJ, enkrat letno pa ji izda tudi vavčerje. O odločbi, ki so se začele izdajati v začetku leta 2003, center za socialno delo v skladu z zakonom obvesti tudi Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik. V ZUSZJ so

natančno določene življenjske situacije, v katerih ima gluha oseba pravico uporabljati znakovni jezik.

ZUSZJ določa, da je tolmač polnoletna oseba, ki ji je bil izdan certifikat v skladu s predpisi, ki urejajo nacionalne poklicne kvalifikacije in je vpisana v register tolmačev za znakovni jezik. V ZUSZJ je natančno določen vpis in izpis iz registra tolmačev, ki ga vodi Ministrstvo pristojno za invalidsko varstvo. Tolmač slovenskega znakovnega jezika se kot nacionalna poklicna kvalifikacija uveljavlja drugo leto, saj se je certificiranje začelo izvajati šele v letu 2004. Tako so od sprejetja ZUSZJ leta 2002 pa do leta 2004 delo tolmača znakovnega jezika opravljali tisti tolmači, ki so prijeli interno diplomu Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik.

Naslednji regulatorni ukrep, ki ga določa ZUSZJ, je število ur tolmačenja v znakovni jezik, ki jih lahko gluha oseba uveljavlja po lastni presoji in sicer v obsegu 30 ur letno. Gluha oseba, ki ima status dijaka ali študenta, pa zaradi dodatnih potreb, povezanih z izobraževanjem, lahko teh ur uveljavlja tudi več, vendar skupaj največ 100 ur letno. V kolikor izdani vavčerji v določenem letu niso porabljeni, se lahko prenesejo v naslednje leto. V Zakonu so natančno določene tudi pristojnosti in naloge Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, Ministrstva, pristojnega za invalidsko varstvo, Sveta za slovenski znakovni jezik, Centrov za socialno delo in Strokovnih komisij. Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) delo slednjih teče utečeno, v skladu s pristojnostmi, ki jim jih nalaga zakon.

Kot sem že na samem začetku omenila, se danes, štiri leta po sprejetju ZUSZJ, izvajajo vsi v zakonu predvideni regulatorni ukrepi z izjemo Pravilnika o disciplinski odgovornosti tolmača. MDDSZ namreč še vedno ni dalo soglasja k Pravilniku, naj pa bi se to zgodilo do konca leta 2006. Jasna Bauman (Intervju 1) pravi, da je bilo na Svetu za slovenski znakovni jezik sklenjeno, da se pred pridobitvijo soglasja ministrstva k Pravilniku o disciplinski odgovornosti tolmača pritožbe sploh ne smejo obravnavati. To je seveda lahko zelo problematično, zlasti kar se tiče predvidenih kršitev in ukrepov zoper kvaliteto tolmačenja. Poleg takšnih in drugačnih opominov naj bi bil skrajni ukrep zaradi nepravilnosti izbris tolmača iz registra tolmačev slovenskega znakovnega jezika. Do sedaj sta bila po besedah Jasne Bauman na Združenje tolmačev vložena dva primera pisnega ugovora zoper kakovost izvajanja storitve tolmačenja, vendar jih zaradi zgoraj omenjenega razloga sploh ne morejo začeti obravnavati.

### **14.1.2. Ekonomski ukrepi**

Vsi ekonomski ukrepi, ki jih predvideva ZUSZJ, se po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) implementirajo, vendar je še vedno opaziti posamezne težave pri tem, čeprav mnogo manj kot na samem začetku izvajanja zakona. Najmanj težav je pri plačilu tolmača za znakovni jezik, ko gluhe osebe le-tega naročijo po lastni presoji, torej v vseh življenjskih situacijah, v katerih bi jim gluhotu pomenila oviro pri zadovoljevanju njihovih potreb. Pravico do tolmača v takih zasebnih primerih lahko gluha oseba uveljavlja po lastni presoji v obsegu 30 ur letno, gluha oseba, ki ima status dijaka ali študenta, pa zaradi dodatnih potreb, povezanih z izobraževanjem, lahko tudi več, vendar skupaj največ 100 ur letno. Delo tolmača za znakovni jezik v tem primeru plača gluha oseba z vavčerjem, ki ji ga izda center za socialno delo na podlagi odločbe o pravicah po tem zakonu. Neuporabljeni vavčerji so prenosljivi. Plačilo stroškov za tolmača v navedenih primerih krije Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1), direktorice Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, poteka plačilo stroškov tolmačenja s strani MDDSZ redno in utečeno, brez večjih posebnosti. To gre zagotovo pripisati dejstvu, da je v ZUSZJ natančno naveden vir sredstev oz. plačnik storitve. Edina težava pri zagotavljanju tolmača je njihovo omejeno število, saj bi za optimalno izvajanje zakona po besedah Baumanove potrebovali okoli 60 tolmačev, danes pa jih je na voljo le 32. Pa še ti v veliki večini (z izjemo petih, ki delo tolmača opravljajo kot svojo registrirano dejavnost) opravljajo delo tolmača znakovnega jezika kot dopolnilno dejavnost poleg svoje redne službe, kar pomeni, da so zlasti v času dopoldanskih ur zelo težko dosegljivi.

Izredno zanimiv je podatek o razmerju med številom izdanih in uporabljenih vavčerjev. Po podatkih Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, ki mi jih je posredovala Jasna Bauman (Intervju 1), je v letu 2005 782 gluhih oseb z odločbo za uveljavljanje pravice do tolmača (52 od teh s statusom dijaka oz. študenta) porabilo skupno 4.051 vavčerjev. To je le približno 20 odstotkov vseh vavčerjev, ki so bili izdani. Slika se je v letu 2006 malenkostno izboljšala, saj je bilo od 1. januarja 2006 do 30. junija 2006 uporabljenih 2.293 vavčerjev, pri čemer je odločbo za uveljavljanje pravice do tolmačenja imelo 813 gluhih oseb. Po besedah Baumanove ta, razmeroma slab odstotek uporabljenih vavčerjev lahko pripišemo dejstvu, da zlasti starejše gluhe osebe svoje komunikacijske težave še vedno premagujejo s pomočjo sorodnikov in prijateljev, česar so bili navajeni vse obdobje svojega življenja do sprejetja ZUSZJ. Drugače pa je z mlajšimi uporabniki znakovnega jezika, saj se ti tolmača za znakovni jezik poslužujejo zelo pogosto in se dobro zavedajo pravic, ki jim jih daje ZUSZJ.

Kot naslednji ekonomski ukrep ZUSZJ določa način plačila stroškov tolmačenja v državnih organih, organih lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe. Omenjenim institucijam zakon nalaga, da so dolžne zagotoviti gluhi osebi tolmača za znakovni jezik na zahtevo gluhe osebe ali po uradni dolžnosti takoj, ko gluha oseba predloži na vpogled dokument, s katerim jim je priznana pravica do tolmača. ZUSZJ določa, da plačilo stroškov tolmačenja državni organi, organi lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe zagotovijo v letnih finančnih načrtih. Pri implementaciji te točke zakona še vedno prihaja do določenih težav v zvezi s plačilom tolmačenja, vendar se zadeva iz leta v leto izboljšuje. Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) so na Združenju tolmačev slovenskega znakovnega jezika morda preveč optimistično pričakovali, da se bodo po sprejetju ZUSZJ vsi tisti, ki so zakon dolžni spoštovati, z njim seznanili, vendar temu ni bilo tako. Najbolj problematični so bili zdravstveni domovi, zlasti koncesionarji, čeprav je tedaj Ministrstvo za zdravje vsem institucijam, ki sodijo v zdravstveni resor, poslalo dopis in jih je seznanilo z vsebino ZUSZJ in dolžnostmi, ki jim jih ta nalaga. Po besedah Baumanove so ob vsaki težavi oz. zavrnitvi plačila tolmačenja (tega je bilo zlasti na začetku izvajanja ZUSZJ izredno veliko) dotični ustanovi priložili omenjeni dopis in skušali rešiti nastali problem. Po njenih besedah so se zdravstveni domovi in bolnice še dokaj hitro odzvali in začeli plačevati stroške povezane s tolmačenji, velik problem pa je bil z zdravniki koncesionarji. Po zakonu naj bi namreč vse ustanove plačilo stroškov tolmača za znakovni jezik zagotovile v letnih finančnih načrtih, česar iz različnih razlogov niso storile in jim je tako za plačilo storitve tolmačenja zmanjkovalo denarja. To je po besedah Baumanove pogosto prišlo tako daleč, da je zdravstveno osebje zavrnilo tolmača, ki je prišel z gluho osebo, češ da ga ne potrebujejo in da se bodo že sami vse dogovoril z gluhim. Pri tem pa gre seveda za grobo kršenje zakona in nenazadnje tudi ustave. Po besedah Baumanove naj bi se omenjena težava sedaj vendarle normalizirala, saj je marca 2006 na Ministrstvu za zdravje prišlo do sestanka, kjer so bili prisotni predstavniki Ministrstva za zdravje, Zdravniške zbornice Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) in Združenja tolmačev slovenskega znakovnega jezika. Prišlo je do dokončnega dogovora, da bodo v splošnem dogovoru, ki ga sklepajo letno z zdravstvenimi domovi in zdravniki koncesionarji, predvideli tudi strošek plačila tolmača za znakovni jezik in sicer v višini 129 milijonov tolarjev. To je bilo objavljeno v Občasniku ZZZS št. 2/2006, ki je bil izdan 7. julija 2006. Po besedah Baumanove tako odslej v zdravstvenih ustanovah ne bi smelo več prihajati do težav s plačili tolmača, saj je sedaj natančno naveden vir sredstev za to storitev. Kot kaže, je bila glavna težava pri

implementaciji ZUSZJ glede (ne)plačevanja tolmačev v tem, da vir sredstev plačevanja storitve tolmačenja ni bil natančno naveden in ne sama neseznanjenost z zakonom.

Velik problem pri zagotavljanju in plačevanju tolmačev predstavlja tudi šolstvo, po besedah Baumanove (Intervju 1) gre pri tem celo za tabu temo. Kar se tiče osnovnega in srednjega šolstva, do sedaj na Združenju tolmačev niso prejeli nobene potrebe po tolmaču slovenskega znakovnega jezika, kar je dokaj zanimiv podatek, saj se v zadnjih letih del gluhih in naglušnih otrok integrira v redne oddelke vrtcev in šol. Potreba po tolmaču znakovnega jezika bi torej verjetno bila, vendar je do sedaj nihče še ni izrazil. Baumanova pravi, da šola sama po sebi tolmača ne bo zagotovila in da je v takih primerih teža zgolj na uporabniku znakovnega jezika. Drugi večji problem pa je povezan z gluhi študenti. Omenjeno je bilo, da gluhi študentje zaradi dodatnih potreb, povezanih izobraževanjem, letno dobijo več vavčerjev, vendar skupaj največ 100 ur letno. To je za redno obiskovanje predavanj in opravljanje izpitov seveda občutno premalo. Svet za slovenski znakovni jezik je tako že pred časom na vse tri univerze v Sloveniji naslovil dopis, s katerim jih seznanja, da imajo gluhi študentje zakonsko pravico do tolmača v času študija ter jih na tej osnovi pozval, da določila ZUSZJ vnesejo v svoje statute in na ta način omogočijo gluhim študentom enakovredno dostopnost do študija. Jasna Bauman pravi, da se je na omenjeni dopis odzvala le Univerza v Ljubljani, ki je ugotovila, da je zakon hierarhično nad Statutom Univerze v Ljubljani in zato določil ZUSZJ ni potrebno vnašati vanj. Z omenjenim dopisom je seznanila vse svoje članice, fakultete v Ljubljani, in jih pozvala, naj gluhim študentom, ki so v skladu z ZUSZJ upravičeni do tolmača, to pravico omogočijo uresničiti. Stroške tolmačenja v času študija tako prevzamejo posamezne fakultete. Po besedah Jasne Bauman gre za novost, tako da se bo slika o učinkovitosti izvajanja tega dela zakona šele oblikovala. S šolskim letom 2005/06 so na omenjeni način na Ekonomski fakulteti v Ljubljani začela študirati tri gluha dekleta, vendar so kmalu obupala in je tako težko spremljati in evalvirati učinkovitost izvajanja ZUSZJ na tem področju.

Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) pa je določen problem tudi pri uporabnikih znakovnega jezika, saj se zelo redko pravočasno obrnejo na Združenje tolmačev in prevečkrat tik pred zdajci zahtevajo tolmača. Pravi, da gluhe študente opozarjajo, da morajo na matični fakulteti z vpisom v novo študijsko leto predložiti tudi odločbo o zagotavljanju pravice do tolmača, saj bi tako prihajalo do veliko manj težav. Fakulteta bi na ta način lahko vnaprej v letnem finančnem načrtu predvidela stroške tolmačenja za prihajajoče študijsko leto, na Združenju

tolmačev pa bi na podlagi učnega načrta oblikovali individualiziran načrt izvajanja tolmačenja v znakovni jezik. Po besedah Baumanove naj bi v tem primeru šlo za nek tripartitni dogovor med fakulteto, Združenjem tolmačev za slovenski znakovni jezik in gluhih študentom. Seveda pa bi to predstavljalo tudi veliko obvezo in odgovornost s strani gluhega uporabnika tolmača znakovnega jezika, saj bi tako moral takrat, ko ima dogovorjenega tolmača, zagotovo priti na predavanje. Gluhi študentje, pa tudi ostale gluhe osebe, bi se morale poleg svojih pravic, ki jih imajo po ZUSZJ, zavedati tudi svoje odgovornosti in dolžnosti v zvezi s tem. Po besedah Baumanove zaradi majhnega števila gluhih študentov še nimajo prave slike o izvajanju ZUSZJ na področju visokega šolstva, vendar tematiko stalno spremljajo in upajo, da se bo zadeva vendarle normalizirala in "prijela".

Zadnji ekonomski ukrep, ki sem ga navedla, je Tarifa za tolmače, ki jo v skladu z zakonom sprejme minister, pristojen za invalidsko varstvo in jo objavi v Uradnem listu RS. Tarifa za tolmače je bila sprejeta in objavljena marca leta 2004, skoraj leto in pol po sprejetju ZUSZJ, kar pomeni, da plačilo tolmačev do takrat ni bilo urejeno in da se zakon ni mogel dosledno izvajati. Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) gluhih osebam sicer s tem ni bila kršena nikakršna pravica, saj je tolmačenje v praksi nemoteno potekalo, je pa res, da tolmači do sprejetja tarife niso za opravljeno delo dobili nikakršnega plačila. Računov se do sprejetja tarife ni moglo pošiljati niti državnim organom, organom lokalne samouprave in izvajalcem javnih služb. Tolmači so bili za nazaj plačani za opravljeno delo po sprejetju Tarife za tolmače, vendar je to precej problematično, ker je šlo za precej dolgo obdobje neplačevanja opravljenega dela tolmačenja v znakovni jezik. S tem pa je bilo povezane tudi precej negotovosti tako s strani tolmačev, kot tudi s strani gluhih oseb.

Tarifa za tolmače slovenskega znakovnega jezika (Uradni list RS, št. 21/04) določa način vrednotenja, obračunavanja in plačila stroškov tolmača oziroma tolmačice za slovenski znakovni jezik. V skladu s tarifo so stroški tolmačenja skupna cena storitve tolmačenja in plačila potnih stroškov tolmača, ki so potrebni za izvršitev storitve tolmačenja, povečanih za davek na dodano vrednost, v primeru, ko je izstavitelj računa davčni zavezanec v Republiki Sloveniji. Za vsako plačilo stroškov je potrebno izstaviti račun. Priloga računu je specifikacija stroškov na obrazcu, ki je priloga te tarife. V nadaljevanju tarife je natančno navedena cena storitve tolmačenja za vsako začeto uro, kdo je izstavitelj računa glede na status tolmača, postopek izstavitve računa ter samo plačilo računa storitve tolmačenja.



### 14.1.3. Informacijski ukrepi

Kot informacijski ukrep v ZUSZJ sem navedla vodenje liste tolmačev slovenskega znakovnega jezika. Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik vodi listo tolmačev znakovnega jezika, ki so vpisani v register tolmačev. V skladu z 8. členom ZUSZJ lista tolmačev vsebuje naslednje podatke:

- ime in priimek tolmača;
- kontaktni naslov;
- čas dosegljivosti tolmača.

V skladu z zakonom mora biti lista tolmačev za znakovni jezik javna in dostopna vsem zainteresiranim. Listo tolmačev znakovnega jezika tako najdemo na spletni strani Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, gluhi uporabniki pa jo lahko dobijo tudi v lokalnih društvih gluhih in naglušnih. Da bi bilo uporabnikom lažje priti do želenega tolmača, so v seznamu tolmačev ti zapisani po posameznih geografskih območjih. Gluhi uporabniki znakovnega jezika imajo možnost naročiti tolmača tudi na spletni strani Združenja, vendar morajo to storiti vsaj tri delovne dni pred datumom, ko tolmača potrebujejo. Sicer pa se večina gluhih oseb poslužuje naročanja tolmačev prek SMS sporočil, tako da v glavnem ne potrebujejo nobenega posrednika. Izredno dobrodošel je tudi dežurni mobilni telefon, novost, ki so jo na Združenju tolmačev za znakovni jezik uvedli leta 2005. V nujnih primerih, ko gluhe osebe tolmača potrebujejo takoj, lahko pokličejo oz. pošljejo SMS na številko 041 789 555. Dežurstvo traja vsak delovni dan od 15. ure popoldan do 8. ure zjutraj, ob sobotah, nedeljah in praznikih pa 24 ur.

Sekretar ZDGNS Aljoša Redžepovič (Intervju 2) pravi, da je ZUSZJ prinesel pozitivne spremembe in da gre za prvo pravico, ki so jo gluhi dobili. Pa vendar pravico gluhih do tolmača znakovnega jezika primerja s pravico 24-urne osebne asistencije mišičnim distrofikom. Pravi, da so gluhi s 30 vavčerji, ki jih lahko letno porabijo v zasebne zadeve, izrazito v depriviligiranem položaju in da zato, predvsem starejši gluhi, vavčerje shranjujejo za "hude čase". Če bi jih imeli na razpolago več, se to po njegovih besedah ne bi dogajalo. Pa vendar tudi Redžepovič (Intervju 2) poudarja, da zlasti starejši gluhi pravice do tolmača niso vajeni in se ga v tem smislu niti ne poslužujejo in komunikacijske ovire rešujejo na druge načine. Čas prilagajanja na neko na novo pridobljeno pravico namreč navadno zahteva neko daljše obdobje. Predvsem je, kot navaja, treba delati na osveščanju uporabnikov pravice do tolmača znakovnega jezika, kar naj bi ZDGNS prek vsakoletnih seminarjev, na katere skličejo

predsednike vseh slovenskih društev za gluhe, tudi počela. Predsedniki društev pridobljeno znanje potem prenesejo gluhim uporabnikom v svoje okolje, v ta namen pa se snemajo tudi oddaje za ozaveščanje gluhih oseb. Predvsem pa je po besedah Redžepoviča na potezi država, ki bi morala narediti mnogo več za premagovanje komunikacijskih ovir za gluho populacijo. Opozoril je na zadnji pripetljaj ob mednarodnem dnevu invalidov, ko so v državnem zboru na sprejemu invalidov pozabili na tolmača znakovnega jezika in so tega priskrbeli šele po opozorilu ZDGNS. Prav takšni primeri po besedah Redžepoviča kažejo na to, da zavest o premagovanju komunikacijskih ovir v naši družbi ni prisotna niti na državnem nivoju, kaj šele kje drugje.

Kot sem že omenila, sta v Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika vključena le prva dva sklopa zahtev, ki so postavljene v Resoluciji o znakovnih jezikih za gluhe in sicer del, ki govori o *priznavanju znakovnega jezika in pravici do njegove uporabe* (2. in 3. člen) ter del, ki govori o *prevajanju znakovnega jezika* (4., 5. in 6. člen). Glede implementacije pozivov Evropskega parlamenta v drugih sklopih Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe pa v naslednjih podpoglavjih magistrskega dela.

## **14.2. Pravica do informiranja v gluhih osebam prilagojenih tehnikah**

Oviranost v komunikaciji zaradi okvare sluha gluhih in naglušnim otežuje dostop do informacij, ki jih oglašujejo radijske in televizijske postaje. Za gluhe in naglušne so potrebne posebne prilagoditve, kar pomeni, da je treba informacijo podpreti s tolmačem v znakovnem jeziku, s prilagojenim podnaslavljanjem in z različnimi akustičnimi pojačali (Jakopič in Redžepovič, 2006: 18). Prav zato je EP v delu Resolucije, ki govori o *znakovnem jeziku in televiziji* (7., 8. in 9. člen), pozval institucije, pristojne za televizijo, naj v informativne televizijske programe vključijo tolmačenje v znakovni jezik ali vsaj podnaslavljanje politično zanimivih programov, po možnosti še kulturnih in splošno zanimivih oddaj. Prav tako pozivajo k spodbujanju podnaslavljanja programov, ki so namenjeni otrokom in odraslim, kakor tudi teletekst.

### **14.2.1. Podnaslavljanje oddaj in tolmačenje v znakovni jezik**

RTV Slovenija je javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljanov Republike Slovenije in Slovencev po

svetu, pripadnikov slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in na Madžarskem, italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji ter druge dejavnosti v skladu z zakonom o Radioteleviziji Slovenija (v nadaljevanju Zakon o RTV). Skladno z zakonom o RTV Slovenija mora javni zavod pripravljati dva nacionalna televizijska programa, tri nacionalne radijske programe, radijske in televizijske programe regionalnih RTV centrov v Kopru in Mariboru, po en radijski in televizijski program za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost ter radijske in televizijske oddaje za romsko etnično skupnost, radijske in televizijske programe za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah ter za slovenske izseljence in zdomce, radijske in televizijske programe za tujo javnost ter teletekst, internetni in mobilni portal. Prihodnost širitve delovanja RTV Slovenija pa kaže prav razvoj Multimedijskega centra (MMC), v okviru katerega nastajajo teletekst, internetne strani multimedijskega portala ter WAP portala. MMC je zadolžen tudi za ustvarjanje treh infokanalov (otroški, zabavni in informativni) ter za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne (Zakon o RTV).

Pravica do informiranja v gluhim osebah prilagojenih tehnikah na RTV Slovenija se po besedah Zvezdana Martiča (Intervju 3), vodje MMC, in Aljoše Redžepoviča (Intervju 2), sekretarja ZDGNS, ne izvaja na podlagi Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe ali ZUSZJ, pač pa se ta pravica izvaja na podlagi Zakona o medijih in na podlagi Zakona o RTV. Tako prejšnji, kot novi Zakon o RTV namreč nalagata RTV Slovenija skrb za izvajanje programskih vsebin, namenjenih slepim in slabovidnim ter gluhim in naglušnim v njim prilagojenih tehnikah. Tretja podlaga te pravice pa je Statut RTV, katerega osnova je omenjeni Zakon o RTV.

Med najpomembnejše oddaje na slovenski nacionalni televiziji, ki so namenjene izključno ljudem z okvaro sluha, spada televizijska oddaja *Prisluhnimo tišini*. To oddajo za gluhe in naglušne v totalni komunikaciji že več kot četrto stoletja (od leta 1980) pripravlja Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije v sodelovanju s TV Slovenija, ki zagotavlja potrebno tehnologijo in omogoča oddajanje programa dvakrat mesečno po 30 minut. Omenjena oddaja ne pomeni samo uresničevanja ustavne pravice gluhih do obveščeniosti, ampak tudi obliko in orodje emancipacije kulture gluhih. Cilj te oddaje, pri kateri sodelujejo številni gluhi in naglušni člani, ni le zagotavljanje vsebin za gluhe, pač pa predstavljanje problematike skupnosti gluhih širši javnosti. Oddaja je opremljena s podnapisi in tolmačem za znakovni

jezik. RTV Slovenija je za dolgoletno predvajanje oddaje *Prisluhnimo tišini* septembra 2006 na mednarodnem dnevu gluhih<sup>40</sup> iz rok ZDGNS prejela priznanje.

Na TV Slovenija se tolmač za znakovni jezik pojavlja tudi v nekaterih otroških oddajah, znana je predvsem oddaja namenjena gluhim otrokom z naslovom *Zgodbe iz školjke*. Med pomembnejše oddaje TV Slovenija, ki jih lahko spremljajo tudi gluhi in naglušni ljudje, spadajo predvolilna soočenja, pri katerih TV Slovenija poskrbi za tolmača slovenskega znakovnega jezika oz. za podnaslavljanje oddaje. Poleg tega ima Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije na teletekstovih straneh TV Slovenija na razpolago stran 723, preko katere obvešča gluhe in naglušne uporabnike o aktualnem dogajanju.

Naslednja možnost, ki jo gluhim osebam prek Multimedijskega centra ponuja TV Slovenija, je podnaslavljanje slovenskih in tujih politično zanimivih programov ter kulturnih in splošno zanimivih oddaj. Za spremljanje podnaslovljenih oddaj morajo gluhi imeti televizor, ki je opremljen s teletekstem. Ko se določena oddaja, ki je podnaslovljena prične, morajo gluhe in naglušne osebe izbrati stran 771 na teletekstu, če je oddaja na prvem programu TV Slovenija oz. stran 772, če je oddaja na drugem programu TV Slovenija. Slika in teletekst se nato avtomatično združita.

S podnaslavljanjem oddaj za gluhe in naglušne so na TV Slovenija začeli meseca maja leta 1996. Tjaša Redžepovič - Tubič (Intervju 4), prva koordinatorica v Uredništvu za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne pravi, da je bila v začetku prioriteta podnaslavljanje dnevno-informativne oddaje. Sčasoma so začeli podnaslavljanje tudi ostale oddaje kot so: *Tednik, Obzorja duha, Večerni gost, Zoom, Res je*, večino dokumentarnih oddaj iz izobraževalnega programa - *Alpe Donava Jadran, Gore in ljudje, Intervjuji z Ladom Ambrožičem*, slovenske filme - *Kekec, Cvetje v jeseni, Poletje v školjki, Sreča na vrhovi*, itd. Po besedah Redžepovič - Tubičeve (Intervju 4) so bili začetki podnaslavljanja oddaj za gluhe izredno težki, saj je šlo za oranje ledine na tem področju. Izvajanje podnaslavljanja za gluhe so omogočili računalniški strokovnjaki na TV Slovenija, ki so med drugim naredili posebne računalniške programe, da je delo lahko nemoteno potekalo. Poleg tega pa je bilo potrebno za izvedbo podnaslavljanja angažirati zajetno število delavcev s televizije, saj je za enourno oddajo, ki jo želimo podnasloviti, po njenih besedah potrebnega približno enajst ur dela.

---

<sup>40</sup> Na mednarodnem dnevu gluhih septembra 2006, katerega častni pokrovitelj je bil predsednik države Janez Drnovšek, je ZDGNS praznovala 75. obletnico svojega delovanja.

Marjana Križman (Intervju 5) iz Uredništva za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne na TV Slovenija pravi, da se danes na nacionalni televiziji podnaslavlja skoraj vse slovenske oddaje, ki so posnete vnaprej. V živo podnaslavljanje za gluhe poteka le izjemoma. Tudi oddaj, ki so posnete tik pred zdajci, se v premiernem terminu ne podnaslavlja, saj je za uredništvo v tako kratkem času nemogoče prepisati in obdelati oddajo in jo zato uredijo in podnaslovijo za ponovitev. Križmanova je poudarila, da podnaslavljanje sicer poteka avtomatsko, je pa treba začetek le-tega še vedno ročno aktivirati. Ker imajo v MMC delovni čas od 6.00 do 23.30, so podnaslovljene samo oddaje v tem terminu, kar se predvaja izven tega časa pa ni podnaslovljeno.

Po besedah Marjane Križman (Intervju 5) je poimensko težko narediti spisek vseh oddaj, ki se podnaslavlja, saj jih je preveč, poleg tega se stanje iz meseca v mesec spreminja. Dnevno se za gluhe in naglušne uporabnike podnaslavlja okrog deset oddaj. Te oddaje so v dnevni in tedenski televizijski sporedi označene z znakom #, uporabniki pa vsakodnevni spisek podnaslovljenih oddaj lahko najdejo tudi na teletekstovi strani 777 in spletnih straneh RTV Slovenija.

Za gluho populacijo je zlasti pomembno stalno podnaslavljanje naslednjih dnevno-informativnih oddaj, ki so po besedah Križmanove (Intervju 5) podnaslovljene skoraj v celoti, morda manjka le kakšna izjava, javljanje ali vklop v živo:

6.30 Odmevi, ponovitev

7.00 Poročila

8.00 Poročila

9.00 Poročila

13.00 Poročila, Šport, Vreme

15.00 Poročila

17.00 Slovenska kronika, Vreme, Šport

19.00 Dnevnik, Vreme

19.30 Šport, Vreme, Magnet

22.00 Odmevi, Šport, Vreme

Sicer pa v uredništvu za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne na TV Slovenija mesečno za ponovitve stalno podnaslavlja naslednje oddaje:

*Hri-bar* (za drugo ponovitev)

*Spet doma* (za ponovitev)

*Sožitja - Na vrtu, O živalih, Kuhajmo z zvezdami* (za ponovitev)

*Ljudje in zemlja* MB (za ponovitev)

*Zrcalo tedna* (za ponovitev)

*Utrip* (za ponovitev)

*Z vami* (za ponovitev)

*Tednik* (za ponovitev)

Križmanova (Intervju 5) navaja, da so nekatere oddaje preprosto predolge in jih zato ne uspejo podnasloviti niti za ponovitev. Takšna oddaja je npr. *Nedeljsko popoldne*, ki je dolga več kot štiri ure, podobno je z nekaterimi pogovornimi oddajami kot so *Tarča*, *Pod Žarometom* in *Omizje*. Zanimiv primer pa so po njenih besedah prenosi nedeljskih bogoslužij. Čeprav poteka prenos maše v živo, se podnaslavljanje izvaja neposredno, saj iz verskega programa v Uredništvo oddaj za gluhe in naglušne predhodno dobijo tekst oz. scenarij. Nekaj malenkosti se sicer ne ujema dobesedno, vendar se, pravi Križmanova, tekst bistveno ne razlikuje od povedanega.

Naj na tem mestu poudarim, da so tuje dokumentarne, kulturne in splošno zanimive oddaje v Sloveniji (tako na TV Slovenija, kot tudi na komercialnih televizijah) praviloma podnaslovljene, zato bi lahko rekli da imajo gluhi pri nas glede oddaj v tujih jezikih pravzaprav prednost pred gluhi v nekaterih drugih državah. Vse tuje nadaljevanke, filmi, nanizanke in velik del dokumentarnih oddaj je v Sloveniji opremljenih s podnapisi, kar v tujini ni običajna praksa. V mnogih državah namreč večino tujih oddaj sinhronizirajo. V zvezi s tem so gluhi v Sloveniji pravzaprav v primerljivem položaju glede na ostale državljane.

Po besedah Zvezdana Martiča (Intervju 3), vodje MMC, lahko v prihodnosti na področju podnaslavljanja oddaj za gluhe in naglušne na TV Slovenija pričakujemo nove pomembne pridobitve. RTV Slovenija sodeluje tako z Univerzo v Mariboru kot tudi z Univerzo v Ljubljani pri razvoju aplikacije za pretvorbo govora v tekstovni zapis. Govorni signal s sprejemnika televizijskega signala razpozna sistem razpoznavanja pogovornega govora za slovenski jezik. Tekst, ki je rezultat razpoznavanja, priredi v ustrezno obliko podnapisov modul za tvorjenje podnapisov. Ti se nato vključijo v sliko in predvajajo na zaslonu televizorja. Ocene so, da bosta aplikaciji gotovi v dveh do treh letih. Takrat bi, pravi Martič, začeli podnaslavljanje tudi oddaje, ki gredo v eter v živo.

### 14.2.2. Video novice v znakovnem jeziku

V 8. točki Resolucije so države članice pozvane, naj zagotovijo, da bodo vsa relevantna vladna obvestila, ki se tičejo življenjskega standarda, zdravja in zaposlovanja, posneta na video film hkrati s prevodom v znakovni jezik, ki ga bodo nato predvajali v skupnostih gluhih. Uresničevanja te točke Resolucije naša država ne zagotavlja, kot pravi sekretar ZDGNS (Intervju 2) je to niti ne zanima. Pač pa ZDGNS z lastnim programom informiranja pripomore k uresničevanju pravice gluhih oseb do obveščeniosti v njim prilagojenih tehnikah. V video novicah za gluhe in naglušne gluhe uporabnike informirajo o aktualnih dogodkih, ki so življenjsko pomembni za organizacijo gluhih. Zato so ti programi prilagojeni osebam z okvaro sluha tako po vsebini (aktualni dogodki iz življenja in dela gluhih in naglušnih, problemi na področju zakonodaje, izobraževanja, zaposlovanja, socialne vključenosti in drugo) kot tudi po načinu (tolmačene v znakovnem jeziku za gluhe in s podnapisi).

Program Video novice je v celoti pripravljen v studiu Zveze in je nato poslan vsem društvom gluhih po Sloveniji. Oddajo od leta 1995 posredujejo tudi regionalnim in kabelskim sistemom po Sloveniji, ogledati pa si ga je mogoče tudi na spletni strani ZDGNS. Po podatkih ZDGNS si vsako številko Video novic, izide jih osem letno, ogleda približno 2.000 članov. Cilj tega programa je vzpostavitev sistema informiranja gluhih in težko naglušnih oseb v Sloveniji in uresničevanje pravice do obveščeniosti v njim prilagojenih tehnikah (Internet 1).

Zagotovo je omembe vredna tudi spletna stran Zveze gluhih in naglušnih Slovenije ([www.zveza-gns.si](http://www.zveza-gns.si)), ki vključuje vse medije ZDGNS od leta 1998 dalje. Zveza prav tako od leta 1979 dalje izdaja gluhim osebam namenjeno glasilo Iz sveta tišine. Letno izide deset številok, po podatkih ZDGNS pa ima glasilo 3.700 naročnikov.

Pravica do informiranja v gluhim osebam prilagojenih tehnikah, ki je izpostavljena v delu Resolucije, ki govori o *znakovnem jeziku in televiziji* se, kot smo videli, ne implementira na podlagi Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe, pač pa se je izvajala že pred tem, na podlagi Zakona o medijih in Zakona o RTV. Iz napisanega lahko povzamemo, da RTV Slovenija kot javni zavod prek MMC in Uredništva oddaj za gluhe in naglušne dokaj dobro izpolnjuje del Resolucije, ki jo zadeva, pa vendar je sekretar ZDGNS (Intervju 2) precej kritičen do njihovega dela. Opozoril je, da v letu 2006 prvič po 15 letih ni bilo prisotnega tolmača na televizijskih soočenjih za lokalne volitve. ZDGNS je bila s strani RTV Slovenija opozorjena, da namesto tolmačenja v znakovni jezik gluhe osebe lahko soočenja spremljajo prek

podnapisov, a ta naj bi bila po besedah Redžepoviča tako pomanjkljiva, da si gluhi ljudje z njimi niso mogli pomagati popolnoma nič. Naslednja težava, na katero opozarja, je, da delo podnaslavljanja v MMC RTV Slovenija opravljajo študentje in da delo pogosto ni optimalno opravljeno. V državah, ki so nam na tem področju lahko za zgled (ZDA, skandinavske države) imajo na javnih televizijah zaposlene debatne stenografe, ki oddajo lahko podnaslavlajo neposredno. Pri nas pa je pri informativnih oddajah podnaslovljeno le tisto, kar je pripravljeno vnaprej, medtem ko npr. vklapljanja v živo niso podnaslovljena. Redžepovič (Intervju 2) dalje pravi, da bistvo novic navadno pride tik pred zdajci in tako so gluhi za te informacije prikrajšani. Skratka, po njegovem mnenju bo na tem področju potrebno opraviti še veliko dela. Sam meni, da bi bilo na TV Slovenija potrebno ustanoviti posebno uredništvo za gluhe in slepe, majhno skupinico ljudi, ki bi delala samo na informiranju omenjenih skupin invalidov.

### **14.3. Poučevanje znakovnega jezika za slišče osebe**

Evropski parlament v 10. členu Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe poziva države članice EU, da v sodelovanju s Komisijo podprejo poskusne projekte o učenju znakovnega jezika, namenjene sliščim otrokom in odraslim. V Sloveniji zaenkrat poučevanje znakovnega jezika ni na nikakršen način vključeno v izobraževalni sistem<sup>41</sup>, se pa vsakoletno izvaja več začetnih in nadaljevalnih tečajev znakovnega jezika. Najpomembnejša izvajalca tečajev slovenskega znakovnega jezika sta Zavod za gluhe in naglušne v Ljubljani ter Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik. Poleg obeh zavodov začetne in nadaljevalne tečaje izvajajo tudi posamezna društva gluhih in naglušnih v Sloveniji, kjer zainteresirana oseba tudi sicer lahko dobi vse potrebne informacije.

Kot je bilo že omenjeno, Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik za vse tiste kandidate, ki si želijo pridobiti nacionalno poklicno kvalifikacijo tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika, organizira tudi pripravljalni program za pridobitev poklica tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika. V času priprav tečajniki pridobijo:

- splošna znanja;
- strokovno teoretična znanja iz posameznih področjih dela (socialno varstvo; delo z gluhihimi osebami – uporabniki slovenskega znakovnega jezika; zagotavljanje kvalitete

---

<sup>41</sup> Znakovni jezik poučuje Zavod za gluhe in naglušne Ljubljana in sicer na nivoju OŠ v sklopu predmeta Komunikacija, na nivoju srednje šole pa je priznan kot samostojni predmet.



dela; tolmačenje iz govornega v slovenski znakovni jezik ter tolmačenje iz slovenskega znakovnega v govorni jezik.

V zvezi s poučevanjem znakovnega jezika je potrebno omeniti, da je MDDSZ v letu 2006 pripravilo nacionalni akcijski program za invalide od leta 2007 do 2013. V četrtem cilju omenjenega programa, ki govori o zagotavljanju vključujočega izobraževalnega sistema na vseh ravneh in vseživljenjskem učenju, je pripomba, naj se spodbuja učenje znakovnega jezika kot enakovrednega tujim jezikom. Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1), direktorice Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, naj bi se znakovni jezik v skladu s to določbo tretiral kot vsak drug tuj jezik in bi se v tem smislu lahko ponudil tudi na šolah kot izbirni predmet oz. izbirna vsebina.

Iz zgoraj povedanega lahko povzamemo, da se 10. točka Resolucije, ki govori o *poučevanju znakovnega jezika za slišne osebe* izvaja le deloma, vendar ne na podlagi Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe. Tečaje za učenje znakovnega jezika namreč že vrsto let organizirajo Zavod za gluhe in naglušne v Ljubljani in posamezna društva gluhih in naglušnih v Sloveniji, od ustanovitve dalje pa tudi Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik. Informacij o izvajanju začetnih in nadaljevalnih tečajev znakovnega jezika je občutno premalo, saj oseba, ki ni kakorkoli povezana s svetom gluhih, težko pride do informacije, da se na tem področju sploh kaj dogaja. Informacije o tečajih znakovnega jezika lahko najdemo zgolj na spletnih straneh omenjenih organizacij oz. jih dobimo na podlagi ustnih informacij. Naj na tem mestu še omenim, da Republika Slovenija ni tista, ki bi podpirala in financirala poskusne projekte o učenju znakovnega jezika, namenjenega slišnim otrokom in odraslim, pač pa je to zgolj skrb Združenja tolmačev in posameznih društev za gluhe in naglušne. Prav tako se na tem področju ne opravlja nikakršnih evalvacijskih raziskav, niti se posebej ne šola gluhih oseb, ki bi lahko sodelovale pri poučevanju znakovnega jezika za slišne osebe.

#### **14.4. Slovarji za znakovni jezik**

Evropski parlament v 11. členu Resolucije spodbuja države članice EU, da podprejo raziskave o besednem zakladu svojih nacionalnih znakovnih jezikov in da izdajajo sodobne slovarje letih. Prvi slovar oz. priročnik za učenje znakovnega jezika Govorica rok je izdala ZDGNS leta 1984, medtem ko je prvi Multimedijški praktični slovar slovenskega znakovnega jezika gluhih izdalo Združenje tolmačev slovenskega znakovnega jezika leta 2003.

Delovna skupina za izdajo Multimedijskega praktičnega slovarja slovenskega znakovnega jezika je bila imenovana v okviru Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik. Njeni člani so bili gluhe osebe, ki so izkazale interes in željo po izdaji slovarja. Pri njegovi izdaji je sodelovala tudi jezikoslovka, katere naloga je bila zapis slovničnih pravil slovenskega znakovnega jezika. Gluhe osebe so na podlagi dogovorjenega besedišča z najbolj pogostimi besedami poenotile krettnjo za posamezno besedo. Izbrane skupine sodelujočih so zagotovile kredibilnost govornice gluhih, tolmači pa ustrezno povezavo s strokovno obravnavo jezikoslovca. Projekt je trajal tri leta in kot rezultat je bil leta 2003 izdan Multimedijski praktični slovar slovenskega znakovnega jezika gluhih, ki vsebuje standardizirane krettnje za najpogosteje uporabljeno slovensko besedje na vseh temeljnih socialno-funkcijskih področjih. Upošteva tudi večpomenskost določenih kretenj in vsebuje nekaj osnovnih značilnosti oziroma posebnosti znakovnega jezika. Slovar je v letu 2002 prejel Evropsko jezikovno priznanje za inovativne pobude na področju učenja in poučevanja jezikov<sup>42</sup>, ki ga podeljujeta Ministrstvo za šolstvo in šport ter Evropska komisija za izobraževanje in kulturo. Po besedah Baumanove (Intervju 1) gre za prestižno priznanje in veliko potrditev dosedanjega dela in prizadevanj Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik na tem področju. Združenje že drugo leto sodeluje tudi v Evropskem svetu gluhih raziskovalcev znakovnega jezika (ECDRSL) in je od leta 2002 redni član Evropskega foruma prevajalcev znakovnega jezika (EFSLI).

Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) se točka Resolucije, ki zadeva slovarje za znakovni jezik, kljub opravljenemu delu na tem področju ne uresničuje v polni meri. Republika Slovenija, kot članica EU, ni tista, ki bi podpirala raziskave na tem področju, pač pa gre za plod lastnih prizadevanj Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik in ZDGNS. Naša država namreč ne zagotavlja nobenih sredstev v te namene in mora zato Združenje tolmačev sredstva za morebitne raziskave in slovarje slovenskega znakovnega jezika črpati iz drugih virov, v kolikor so ti sploh na razpolago.

---

<sup>42</sup> Evropsko jezikovno priznanje je ena izmed pobud EU na področju učenja in poučevanja jezikov, ki prispeva k večjemu ozaveščanju o pomenu jezikovne raznolikosti v Evropi. Njen cilj je spodbujati primere dobre prakse in inovativnost pri učenju in poučevanju jezikov, razširjati rezultate uspešnih pobud ter povečati zanimanje širše javnosti za izboljšanje jezikovnih spretnosti. Slovenija v pobudi Evropsko jezikovno priznanje sodeluje od leta 2002. V preteklih štirih letih je bilo v sodelujočih državah podeljenih 484 priznanj. Enajst priznanj je bilo podeljenih tudi v Sloveniji, od tega štiri osnovnim šolam (OŠ Vič, II. OŠ Rogaška Slatina, OŠ Louisa Adamiča Grosuplje, OŠ Orehek), dve srednjima šolama (Srednja vrtnarska šola Celje, Srednja zdravstvena šola Ljubljana), tri fakultetam (Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, Center za slovenščino kot drugi/tuji jezik in Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani) in po eno Andragoškem centru RS in Združenju tolmačev za slovenski znakovni jezik.

#### **14.5. Izmenjava znakovnih jezikov**

V 12. točki Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe EP poziva Komisijo, naj prouči, kako bi lahko ob ustreznih stikih na ravni EU najboljše izvajali izmenjave med strokovnjaki, ki dobro poznajo svoj nacionalni jezik in kulturo. Po mnenju Aljoše Redžepoviča (Intervju 2), sekretarja ZDGNS, se niti v Sloveniji, niti na evropskem nivoju s strani institucij v tej smeri ne naredi ničesar. Skrb za razvoj znakovnega jezika in sodelovanja med strokovnjaki na tem področju se po njegovih besedah izvaja zgolj na nevladnem nivoju, s strani Evropskega foruma prevajalcev znakovnega jezika (EFSLI), katerega redni član je od leta 2002 tudi Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik. Kot vidimo, niti na evropskem nivoju ni v zadostni meri prisotna zavest o odpravljanju komunikacijskih ovir, Resolucija o znakovnih jezikih za gluhe, kot neobvezujoč pravni akt, pa k temu tudi ni veliko pripomogla.

#### **14.6. Institucionalni vidiki in financiranje**

EP v 13. točki Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe šteje za izredno pomembno da so gluhe osebe popolnoma vključene v politiko odločanja glede nesliščih tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni, predvsem preko Evropskega nacionalnega sekretariata WFD. Aljoša Redžepovič (Intervju 2) pravi, da tako Svetovno zvezo gluhih kot Evropsko zvezo gluhih vodijo in upravljajo gluhe osebe same in da tudi predsednik ZDGNS redno hodi na tovrstna srečanja. Hkrati pa je poudaril, da tako kot za nacionalni nivo, tudi za evropski nivo velja, da so gluhi izmed vseh skupin invalidov najmanj prodorni in zato tudi najmanj uspešni. Kot velik korak na poti k izboljšanju Redžepovič poudarja ustanovitev Evropskega invalidskega foruma, ki združuje vse kategorije invalidov, vanj pa se vključuje tudi EUD. Pa vendar se po njegovih besedah dlje kot do pravice do znakovnega jezika za gluhe ne pride.

V naslednji, 14. točki Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe, EP poziva k bolj radodarnemu financiranju iz sklada EU za razvoj storitev za gluhe osebe v državah članicah EU. Tako Aljoša Redžepovič (Intervju 2), sekretar ZDGNS, kot Jasna Bauman (Intervju 1), direktorica Združenja tolmačev, poudarjata, da se tudi na tem področju ne naredi ničesar. V Sloveniji naj v tej smeri ne bi bilo objavljenega še niti enega razpisa, s katerim bi ZDGNS oz. Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik lahko pridobila kakšna sredstva za svoje delovanje oz. projekte.

## 14.7. Kombinacija javnopolitičnih instrumentov in doseganje zastavljenih ciljev politike

Hipotezo o delovanju vseh predvidenih javnopolitičnih instrumentov in doseganju zastavljenih ciljev politike bomo lahko preverili le na podlagi ZUSZJ, torej zgolj na nacionalnem nivoju in ne na nivoju EU. V Resoluciji EP o znakovnih jezikih za gluhe gre namreč le za spodbude in pozive evropskim institucijam in državam članicam EU, brez predvidenih javnopolitičnih instrumentov in pristojnosti posameznih institucij za njihovo izvajanje. V ZUSZJ pa sta vključena le prva dva sklopa zahtev iz Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe in sicer del, ki govori o *priznavanju znakovnega jezika in pravici do njegove uporabe* (2. in 3. člen) ter del, ki govori o *prevajanju znakovnega jezika* (4., 5. in 6. člen).

Iz napisanega v poglavju o javnopolitičnih instrumentih v ZUSZJ lahko razberemo, da je v začetku izvajanja zakona prihajalo do mnogih blokad in s tem povezanega implementacijskega deficita. Razlog za neučinkovito implementacijo v veliki meri lahko pripišemo prav nedelovanju vseh v zakonu predvidenih javnopolitičnih instrumentov. In dokler ne delujejo vsi javnopolitični instrumenti v paketu (nekateri delujejo, drugi ne) javna politika ne more in ne dosega zastavljenih ciljev.

Pri regulatornih javnopolitičnih instrumentih v ZUSZJ smo videli, da se tolmač slovenskega znakovnega jezika kot nacionalna poklicna kvalifikacija pojavlja šele drugo leto, saj se je certificiranje začelo izvajati šele v letu 2004. Do tega časa so delo tolmača znakovnega jezika opravljali tisti tolmači, ki so prejeli interno diplomu Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik. Problematično je zagotovo tudi to, da še danes, štiri leta po sprejetju zakona ni bil sprejet Pravilnik o disciplinski odgovornosti tolmača. Pravilnik so na Združenju tolmačev za slovenski znakovni jezik sicer pripravili, vendar MDDSZ še vedno ni dalo soglasja k pravilniku. Pred sprejetjem Pravilnika o disciplinski odgovornosti tolmača pa se pritožbe v zvezi s kvaliteto tolmačenja ne smejo obravnavati. Zadeva je seveda precej problematična zlasti kar se tiče predvidenih kršitev in ukrepov zoper te. Doslej sta bili na Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik podani dve pisni pritožbi zoper kakovost storitve tolmačenja, a zaradi omenjenega razloga še nista šli v obravnavo.

Kar se tiče ekonomskih javnopolitičnih instrumentov smo videli, da se danes, štiri leta po sprejetju ZUSZJ, implementirajo v celoti, je pa bilo dalj časa zaradi nedelovanja nekaterih javnopolitičnih instrumentov zaznati t.i. implementacijski deficit. Kot je bilo že obširno

napisano, je bilo največ težav povezanih s plačili stroškov tolmačenja pri državnih organih, organih lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe. Največja težava, ki jo je bilo na tem mestu zaznati pa je bila Tarifa za tolmače, ki je bila sprejeta in objavljena šele marca leta 2004, skoraj leto in pol po sprejetju ZUSZJ. Po besedah direktorice Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik (Intervju 1) gluhih osebam s tem sicer ni bila kršena nobena pravica, vendar tolmači v tem času za opravljeno storitev tolmačenja niso prejeli plačila. Računov se ni moglo izstavljaniti niti zgoraj omenjenim institucijam. Tolmači slovenskega znakovnega jezika so bili za opravljeno delo sicer v celoti plačani po sprejetju tarife, vendar je šlo za občutno predolgo obdobje neplačevanja ter negotovosti in se zakon zato vsekakor v tem času ni dosledno izvajal. Velika težava, ki jo je zaznati še danes, pa je zagotovo premajhno število tolmačev slovenskega znakovnega jezika. Za optimalno izvajanje zakona bi namreč po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) v Sloveniji potrebovali okoli 60 tolmačev slovenskega znakovnega jezika, trenutno pa jih je le 32. Od teh jih le pet opravlja delo tolmačenja kot svojo registrirano dejavnost, kar pomeni, da so na voljo vsak dan in preko celega dne. Velika večina pa delo tolmača opravlja kot dopolnilno dejavnost poleg svoje redne službe, kar pomeni, da je njihova dosegljivost za potrebe gluhih oseb omejena.

Zaradi vseh omenjenih težav pri izvajanju ZUSZJ (zlasti v začetnem obdobju implementacije), povezanih z nedelovanjem posameznih javnopolitičnih instrumentov, lahko v celoti potrdimo postavljeno hipotezo, da morajo za doseganje zastavljenih ciljev delovati vsi predvideni javnopolitični instrumenti kot celota. Če nekateri javnopolitični instrumenti delujejo, drugi pa ne, se javna politika ne more in se ne implementira v skladu z vsemi zastavljenimi in predvidenimi cilji politike.

## **15. DOLŽINA IMPLEMENTACIJSKE VERIGE**

Kot je bilo omenjeno že v poglavju o pogojih za "popolno" implementacijo, je eden pomembnih dejavnikov, ki vplivajo na uspešno izvajanje javne politike, sama dolžina implementacijske verige in odnosi soodvisnosti v njej. Veliko večja verjetnost je, da tiste javne politike, ki so odvisne od večjega števila vzročno-posledičnih odnosov, doživijo neuspeh. Daljša kot je veriga vzročnosti, več je odnosov soodvisnosti med posameznimi vezmi in bolj je implementacija kompleksna. V primeru, ko so v izvajanje vključene tudi druge agencije, morajo biti odnosi soodvisnosti med njimi čim manjši. V realnosti je to zelo

težko, saj implementacija navadno ne zahteva le kompleksnih povezav posameznih veznih členov in dogodkov, pač pa tudi soglasje vseh vključenih akterjev. Dandanes je, kot sem že omenila, izredno težko, da izvajanje javne politike vključuje le vladne organe na eni strani in državljane oz. prizadeto skupino na drugi. Med obema poloma je navadno veliko število lokalnih avtoritet, prostovoljnih in drugih organizacij ter organiziranih skupin.

Kar se tiče proučevanja implementacijske verige v mojem primeru, moram poudariti, da o njej lahko govorimo le na nacionalnem nivoju v primeru Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika, ne pa na podlagi Resolucije EP o znakovni jezikih za gluhe. Slednja namreč kot t.i. *"soft"* politika EU nima določene nikakršne implementacijske verige, niti pristojnosti in relacij med posameznimi institucijami v njej. Gre namreč le za nanizane pozive in spodbude EP evropskim institucijam in posameznim državam članicam EU. Tako v izbranem primeru ni mogoče govoriti o verigi v smislu nadnacionalni, nacionalni in regionalni nivo. Zato hipotezo o relaciji med dolžino implementacijske verige in učinkovitosti izvajanja javne politike lahko preverim le na nacionalnem nivoju v primeru Slovenije.

Pri ZUSZJ je zlasti na začetku izvajanja zakona prihajalo do številnih težav predvsem pri zagotavljanju in plačilu stroškov tolmačenja pri izvajalcih javnih pooblastil in izvajalcih javne službe. Omenjenim institucijam zakon nalaga, da so dolžne zagotoviti gluhi osebi tolmača za znakovni jezik na zahtevo gluhe osebe ali po uradni dolžnosti takoj, ko gluha oseba predloži na vpogled dokument, s katerim ji je priznana pravica do tolmača. ZUSZJ določa, da plačilo stroškov tolmačenja državni organi, organi lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe zagotovijo v letnih finančnih načrtih. Izvajanje zakona torej ni bilo naloženo le Združenju tolmačev za slovenski znakovni jezik, pač pa tudi vsem državnim organom, organom lokalne samouprave, izvajalcem javnih pooblastil in izvajalcem javne službe. Pri tako dolgi in razvejani implementacijski verigi pa seveda posledično prihaja do številnih težav pri samem izvajanju.

Videli smo, da v primeru, ko gluha oseba pravico do tolmača uveljavlja po lastni presoji z vavčerji, ki ji letno pripadajo, ni nikakršnih težav pri implementaciji. To bi lahko pripisali dejstvu, da so relacije in odnosi v tem primeru jasno določeni. Gluha oseba dobi vavčer s katerim plača tolmača, stroške tolmača pa krije Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. V primeru, ko so tolmača in plačilo zanj dolžni zagotoviti državni organi, organi lokalne samouprave, izvajalci javnih pooblastil in izvajalci javne službe, pa je bilo težav,

zlasti na začetku izvajanja ZUSZJ, veliko. Problemi so nastajali zlasti v zvezi s plačili tolmačenja, saj omenjene ustanove v svojih letnih načrtih niso predvidele stroškov za plačilo tolmačev, velik problem so bile zdravstvene ustanove, zlasti zdravniki koncesionarji. Osebnost temelj problema vidim v tem, da je bilo izvajanje ZUSZJ prepuščeno prevelikemu številu akterjev, brez jasno opredeljenih relacij in vira sredstev. Težave so se resda v štirih letih izvajanja zakona v veliki meri zmanjšale, pereč problem z zdravniki koncesionarji pa so, kot sem že omenila, rešili leta 2006 na podlagi dogovora, da bo ZZS v splošnem dogovoru, ki ga sklepa letno z zdravstvenimi domovi in zdravniki koncesionarji, predvidel tudi strošek plačila tolmača za znakovni jezik. Po besedah Jasne Bauman (Intervju 1) sedaj tudi na tem področju ne bi smelo prihajati do večjih nevšečnosti.

Na podlagi povedanega lahko brez dvoma potrdimo hipotezo, da je učinkovitost izvajanja javne politike v veliki meri odvisna od dolžine implementacijske verige. Če npr. javno politiko izvaja ena sama implementacijska agencija, ki ni odvisna od številnih drugih, je navadno izvajanje nekega programa ali politike mnogo bolj uspešno. V primeru ZUSZJ pa je učinkovita implementacija, kot sem že nekajkrat povedala, odvisna od delovanja velikega števila državnih organov, organov lokalne samouprave, izvajalcev javnih pooblastil in izvajalcev javne službe. Kot smo lahko videli, je preteklo precej časa, da se je ZUSZJ začel izvajati v skladu z zastavljenimi cilji, pa še po tem času bo po vsej verjetnosti občasno prihajalo do težav, zlasti pri tistih institucijah, ki se bodo s pravico gluhih do tolmača srečevale prvič.

## **VI. SKLEP**

### **16. SKLEPNE UGOTOVITVE**

Svetovna zdravstvena organizacija uvršča gluhe med najtežje invalide. Zaradi okvare sluha imajo gluhe in težko naglušne osebe največje težave pri sporazumevanju in komunikaciji z okoljem v katerem živijo, se izobražujejo, ustvarjajo, delajo ali preživljajo prosti čas. Komunikacijske ovire in nezmožnost interakcije z okoljem zaradi okvare ali popolne izgube sluha so vzrok različnih oblik socialne izključenosti. Gluhota povzroča osamljenost, ne daje podpore okolice, vzbuja občutek izoliranosti, duševne socialne osamljenosti, nagnjenosti k

umiku, itd. Zaradi informacijske blokade se gluhi umikajo v svet tišine, kar povzroča njihovo socialno segregacijo, taka oseba pa je lahko omejena tudi na področju psihosocialnih sposobnosti. Gluha oseba doživlja informacijsko blokado, kar posledično vpliva na nezaupanje do slišočih. Zaradi komunikacijske pregrade so v podrejenem položaju in imajo občutek odvisnosti, kar močno vpliva na razvoj osebnosti. Vse to vpliva tudi na medsebojne odnose, zato se gluhi velikokrat počutijo ogrožene od slišočih. Pomanjkanje ustreznega in prilagojenega sporazumevanja pa povzroča tudi posebne težave pri mentalnem zdravju (Jakopič in Redžepovič, 2006: 5,6).

Kot je bilo v magistrskem delu večkrat poudarjeno, je gluhim osebam znakovni jezik naravni in edini popolnoma dostopen jezik. Zaradi zgoraj omenjenih težav, gluhi brez svojega jezika ne morejo delovati kot enakopravni člani družbe in komunicirati z zunanjim okoljem. Šele priznanje znakovnega jezika gluhim omogoča dostop do enakovredne izobrazbe ter poklicne in socialne vključitve. Evropski parlament je tako po večletnih pritiskih EUD leta 1988 (in ponovno leta 1998) sprejel Resolucijo o znakovnih jezikih za gluhe, v kateri je pozval države članice EU k priznanju znakovnega jezika, pravici do njegove uporabe in priznanju poklica tolmača za znakovni jezik. Slovenija je leta 2002, v okviru prilagajanja slovenske zakonodaje evropski, kot 25. država na svetu z zakonom priznala znakovni jezik in zakonsko uredila tudi druga vprašanja. V svojem magistrskem delu me je zanimalo, v kolikšni meri se uresničujejo posamezne točke Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe in koliko je sama Resolucija, kot neobvezujoč pravni instrument EU, sploh pripomogla k ureditvi omenjenega vprašanja v Sloveniji. Za potrebe proučevanja sem si zastavila dve hipotezi, ki sem ju v magistrskem delu skušala potrditi ali zavreči.

Prva hipoteza se glasi: Če ne delujejo vsi predvideni javnopolitični instrumenti (nekateri delujejo, drugi ne), potem javna politika ne dosega zastavljenih ciljev. Hipotezo smo lahko preverili zgolj na nacionalnem nivoju (v primeru ZUSZJ), saj gre v Resoluciji o znakovnih jezikih za gluhe le za spodbude in pozive EP evropskim institucijam in državam članicam EU, brez predvidenih javnopolitičnih instrumentov in pristojnosti posameznih institucij za njihovo izvajanje. Za potrebe proučevanja sem tako javnopolitične instrumente v ZUSZJ analizirala in kategorizirala na osnovi Vedungove tristopenjske tipologije v regulatorne, ekonomske in informacijske ukrepe. Opisala sem, na kakšen način se posamezen instrument izvaja oz. če sploh se, ter skušala zajeti časovno dinamiko implementacije posameznega javnopolitičnega mehanizma. Na podlagi analize lahko prvo hipotezo potrdim, saj je bilo ugotovljeno, da za



doseganje zastavljenih ciljev politike morajo delovati vsi predvideni javnopolitični instrumenti kot celota. Če ne deluje več javnopolitičnih instrumentov oz. vsaj eden izmed njih, potem se javna politika kljub implementiranju odmika od zastavljenih ciljev. V primeru ZUSZJ smo lahko videli, da se je veliko instrumentov začelo uresničevati kar nekaj časa po sprejemu zakona, medtem ko se npr. Pravilnik o disciplinski odgovornosti tolmača še vedno ne implementira. Prav to pa je tudi eden izmed razlogov, da lahko govorimo o t.i. implementacijskem deficitu.

Druga delovna hipoteza se glasi: Krajša, kot je implementacijska veriga, bolj je implementacija javne politike učinkovita. Tekom proučevanja je bilo ugotovljeno, da v Resoluciji o znakovnih jezikih za gluhe ni določene nikakršne implementacijske verige na evropskem nivoju, niti pristojnosti in relacij med posameznimi institucijami v njej. Gre namreč le za nanizane pozive in spodbude EP evropskim institucijam in posameznim državam članicam EU, zato sem tudi drugo hipotezo lahko preverila zgolj na nacionalnem nivoju v primeru Slovenije. Kot smo videli je v primeru ZUSZJ učinkovita implementacija v precejšnji meri odvisna od delovanja velikega števila služb, ki delujejo tako na državnem kot lokalnem nivoju, t.j. državnih organov, organov lokalne samouprave, izvajalcev javnih pooblastil in izvajalcev javne službe. Na podlagi opravljene analize lahko potrdim tudi drugo hipotezo, saj je izvajanje neke javne politike mnogo bolj uspešno, če je to prepuščeno eni sami implementacijski agenciji, ki za učinkovito izvajanje ni odvisna od delovanja številnih drugih.

Za konec naj podam še ugotovitev, da Resolucija o znakovnih jezikih za gluhe, kot neobvezujoč pravni akt EU, ni prispevala in ne prispeva dosti k ureditvi vprašaja znakovnega jezika in statusa gluhih oseb v Sloveniji. Za priznanje znakovnega jezika in pravice do njegove uporabe, je bilo potrebno zahteve EP podane v Resoluciji o znakovnih jezikih za gluhe inkorporirati v slovensko zakonodajo. Enako je s pravico gluhih oseb do informiranja v njim prilagojenih tehnikah, ki se na RTV Slovenija izvaja od leta 1996. Ta pravica se zagotavlja na podlagi Zakona o medijih in Zakona o RTV, nima pa to nikakršne veze z Resolucijo o znakovnih jezikih za gluhe. Izvaja se namreč le tisto, kar ima pravno podlago v slovenski zakonodaji. Treba pa je priznati, in to mi je potrdila tudi Jasna Bauman (Intervju 1), direktorica Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik, da je omenjena Resolucija zagotovo pripomogla k temu, da je zakon sploh šel v obravnavo. V okviru prilagajanja slovenske zakonodaje evropski je bila namreč postavljena tudi zahteva po ureditvi tega vprašanja in brez Resolucije o znakovnih jezikih za gluhe ZUSZJ zagotovo ne bi bil sprejet že

leta 2002. Resolucija EP kot taka je torej igrala neko posredno vlogo pri sprejemu Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika oz. vplivala na to, da se je ZUSZJ, ki je bil sicer že dalj časa pripravljen, sploh začel obravnavati.

V zadnjih desetletjih se status gluhih in naglušnih ljudi izboljšuje, pa vendar bo na tem področju potrebno opraviti še veliko dela. Kot sem že omenila, so gluhi ljudje zaradi komunikacijskih ovir, ki jih imajo, najmanj prodorna skupina invalidov in prav zato je njihov status najslabše urejen. V slovenski družbi, pa tudi na evropskem nivoju, zavest o odpravljanju komunikacijskih ovir sploh ni prisotna. Vsi vemo, kako potrebno je, da se odpravljajo arhitektonske ovire, kaj so komunikacijske ovire pa mnogo ljudi niti ne ve. Prav zato bi naša država morala narediti mnogo več za reševanje težav gluhe populacije, predvsem na področju izobraževanja. Izobrazbena struktura gluhih oseb je namreč izredno slaba, poleg tega jih pogosto spremlja nižja raven znanja kot pri njihovih vrstnikih, ki so končali enake stopnje šolanja. Slabša izobrazba pa, kot vemo, posledično vpliva na slabše plačana delovna mesta, na slabšo pokojnino in slabšo raven življenja. Upajmo, da se bo v prihodnje, tudi s pomočjo ZUSZJ, slika izboljšala in da bodo gluhi tudi sami postali bolj dovzetni in prodorni kar se tiče borbe za svoje pravice. Prav gotovo pa je za premagovanje komunikacijskih ovir potrebno narediti korak naprej najprej na nivoju države in tudi celotne EU. Dokler tu ne bo zaznati nikakršnega izboljšanja, na drugih področjih lahko le stežka pričakujemo pozitivne spremembe v smeri odpravljanja komunikacijskih ovir ter zagotavljanja drugih pravic za gluho populacijo.

## **VII. BIBLIOGRAFIJA**

### **17. SEZNAM TEMELJNE LITERATURE**

#### **17.1. Znanstvena literatura**

- ANDERSEN, S.; ELIASSEN, K. (2001): Making Policy in Europe. 2nd Edition, Sage.
- BACHE, I.; FLINDERS, M. (ur.) (2004): Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press.
- BEMELMANS – VIDEĆ, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. (ur.): Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- BOERZEL, T. (1997): What's So Special About Policy Networks? (Dostopno na spletu: <http://eiop.or-at/eiop/texte/1997-016.htm>) (8.1.2004).
- BROMLEY, S. (2001): Governing the European Union. London: Sage in association with the Open University.
- CHRYSOCHOOU, TSINISIZELIS, STAVRIDIS, IFANITS (2003): Theory and Reform in the European Union. Manchester University Press.
- CINI, M. (2005): Implementation. V European Union Politics. Oxford: Oxford University Press, str. 349-364.
- DAUGBJERG, C. (1998): Policy Networks Under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate.
- DIMITRAKOPOULOS, D.; RICHARDSON J. (2001): Implementing EU Public Policy. V: European Union: Power and Policy-Making. 2nd Edition, junij - julij 2001 (dostopno na spletu: <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/Jeremy3.html>) (3.9.2006).
- FINK – HAFNER, D. (2002): Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. V FINK – HAFNER, D.; LAJH, D. (ur.): Analiza politik. Ljubljana: FDV.
- GRDEŠIČ, I. (1995): Političko odlučivanje. Zagreb: Alinea.
- GRILC, P.; ILEŠIČ, P. (2001): Pravo Evropske unije. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- HAM, C.; HILL, M. (1993): The Policy Process in the Modern Capitalist State. London: Wheatsheaf; 2nd Edition.

- HILL, M.; HUPE, P. (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- HIX, S. (1998): *The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and Its Rival*. V: *Journal of European Public Policy*, 5(1): str. 38-65.
- HIX, S. (2005): *The Political System of the European Union*. 2nd Edition. London. The Macmillian Press.
- HOGWOOD, B.; GUNN, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. (2003): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd Edition. Oxford University Press.
- KOTAR, M. (2002): *Država kot javnopolitični igralec*. V FINK – HAFNER, D.; LAJH, D. (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
- KRAUSNEKER, V. (2003): *Sign Languages in Europe: The Case of Minorised Minority Languages*. Dokument iz Prvega Mercatorjevega mednarodnega simpozija o evropskih manjšinskih jezikih in razvoju. Aberystwyth/Wales, 8.-10. april 2003 (dostopno na spletu: [http://www.aber.ac.uk/~merwww/general/papers/mercSym\\_03-04-08/PaperKrausneker.doc](http://www.aber.ac.uk/~merwww/general/papers/mercSym_03-04-08/PaperKrausneker.doc)) (27.3.2006).
- KUSTEC - LIPICER, S. (2002): *Vrednotenje vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij – primer vključevanja Slovenije v Evropsko Unijo*, Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- KYLE, J. G.; WALL, B. (1988): *Sign Language: The Study of Deaf People and Their Language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAJH, D. (2005): *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji*, Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- LEESON, L. (2002): *Sign Language in the European Union: Signs of Change in the Interpreting Profession*. V: *SCICNEWS*, Nr. 44, 21. november 2002 (dostopno na spletu: <http://scic.cec.eu.int/scicnews/2002/021121/news09.htm>) (27.3.2006).
- MAJCHRZAK, A. (1990): *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage publications.
- MAJONE, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London: Yale University Press.

- METZGER, M. (2000): Bilingualism and Identity in Deaf Communities. Washington. Gallaudet University Press.
- NUGENT, N. (2003): The Government and Politics of the European Union. 5th Edition. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- PAL, L. (1987): Public Policy Analysis. Methuen, Toronto, New York, London, Sydney, Auckland.
- PARSONS, W. (1995): Public Policy. London: Edward Elgar.
- PETERSON, J.; BOMBERG, E. (1999): Decision-making in the European Union. New York: Macmillan Press.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (1984): Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. 3rd Edition. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- RICHARDSON, J. (ur.) (1982): Policy Styles in Western Europe, George Allen and Unwin, Boston in Sydney.
- ROSSI, H. P.; FREEMAN, E. H. (1993): Evaluation: A Systematic Approach. Newbury Park, London, New Delhi: Sage publications.
- SALAMON, L. M. (ur.) (2002): The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford, New York: Oxford University Press.
- SBAGIA, A. (2004): Key Policies. V BOMBERG, E.; STUBB, A.: The European Union: How Does it Work? Oxford, New York: Oxford University Press.
- SPLICHAL, S. (1990): Analiza besedil: Statistična obravnava jezikovnih podatkov v družboslovnih raziskavah. Ljubljana: FDV.
- STEVENS, H. (2005): Equal Rights for Deaf People: From Being a Stranger in One's Own Country to Full Citizenship through Sign Languages. Konferenca; Maastricht, 17.-20. julij 2005 (dostopno na spletu: <http://www.eudnet.org/papers/papers.htm>) (27.3.2006).
- STUBB, A.; WALLACE, H.; PETERSON, J. (2004): The Policy-Making Process. V BOMBERG, E.; STUBB, A.: The European Union: How Does it Work? Oxford, New York: Oxford University Press.

- VEDUNG, E. (1998): Policy Instruments: Typologies and Theories. V BEMELMANS – VIDEĆ, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. (ur.): Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- WALLACE, H.; WALLACE, W.; POLLACK, M. A. (2005): Policy-Making in the European Union. 5th Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- WANG, J. (2002): Monetary Policy in Eurozone. Is the Pendulum Still Moving? Centre for European Studies: Fudan University (dostopno na spletu: <http://www.cesfd.org.cn/paper/workingpaper/Monetary%20Policy%20in%20Eurozone.pdf>) (3.7.2006).
- WISCHIK, M. (2002): Is the European Union More Concerned with the Appearance Rather than the Reality of Democracy? (dostopno na spletu: <http://www.wischik.com/marcus/essay/eudemocracy.html>) (3.10.2006).

## 17.2. Viri

- BAUMAN, J.; KOSEC, S. (2005): Uveljavljanje pravice gluhih do tolmača v praksi, Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- GOMIEN, D. (1995): Kratek vodič po evropski konvenciji o človekovih pravicah. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- HROVATIČ, D. (2005): Nacionalna poklicna kvalifikacija tolmač/tolmačica slovenskega znakovnega jezika. V: Tolmač – pomemben člen izvajanja zakona o uporabi Slovenskega znakovnega jezika". Konferenca; Ljubljana, 24.11.2005. Ljubljana: Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik.
- IVASOVIĆ, V. (2005): Ali slišimo gluhe? Na koliko decibelih? Ljubljana: Mestno društvo gluhih.
- JAKOPIČ, B.; REDŽEPOVIČ, A. (ur.) (2006): 75 let organiziranega delovanja odraslih gluhih in naglušnih na Slovenskem. Ljubljana: Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije.
- JAKOPIČ, B. (1998): Oris vzgoje in izobraževanja gluhih v svetu. Ljubljana: ZDGNS.
- JAKOPIČ, B.; SAVIČ, Lj. (1986): Pota do besede. Ljubljana: ZUSGP.
- KAVČIČ, M. (ur.)(1993): O položaju gluhih in naglušnih v Sloveniji: Zbornik prispevkov s konference v Portorožu. Ljubljana: ZGNS.

- KLEPEC, M. (2004): Gluhi otroci in mediji. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- KOŠIR, S. (1999): Sluh: Naglušnost in gluhost. Ljubljana: Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije.
- KUPLENIK, N. (2002): Nova samozavest v svetu "mahanja z rokami". V: Delo, Sobotna priloga, 5. januar 2002, Ljubljana, str. 28,29.
- LOBNIK – ZORKO A. (1999): Moj materni jezik je znakovni jezik. V: Otrok in družina, letnik III, št. 2, Ljubljana, str. 62-63.
- PODBORŠEK, L. (1990): Uvajanje znakovnega jezika v vzgojo, izobraževanje in usposabljanje slušno prizadetih v Sloveniji. Ljubljana: Učne delavnice.
- PUŠNIK, V. (2003): Komunikacijske pravice gluhih v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- REDŽEPOVIČ, A. (1995): Odrasli gluhi in naglušni v Sloveniji. Ljubljana: Dan.
- ROŽANC – KRULČIČ, R. (2001): Razumeti druge in biti razumljen. Pogovor z Jasno Bauman, Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije. V: Parlamentarec, Časopis DZ RS, leto VI., št. 8, september 2001, Ljubljana, str. 4-6 (dostopno na spletu: [http://www.sigov.si/dz/si/aktualno/publikacije/periodika/parlamentarec\\_08\\_2001.pdf](http://www.sigov.si/dz/si/aktualno/publikacije/periodika/parlamentarec_08_2001.pdf)) (5.12.2005).
- ROŽANC – KRULČIČ, R. (2001): O pomanjkljivostih in nedorečenostih v predlogu zakona o znakovnem jeziku. V: Parlamentarec, Časopis DZ RS, leto VI., št. 8, september 2001, Ljubljana, str. 7-8 (dostopno na spletu: [http://www.sigov.si/dz/si/aktualno/publikacije/periodika/parlamentarec\\_08\\_2001.pdf](http://www.sigov.si/dz/si/aktualno/publikacije/periodika/parlamentarec_08_2001.pdf)) (5.12.2005).
- SLOVAR slovenskega knjižnega jezika (2005). Ljubljana: DZS, elektronska izdaja.
- URH, B. (2005): Pomen zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika – razhajanje med predpisom in prakso. V: Tolmač – pomemben člen izvajanja zakona o uporabi Slovenskega znakovnega jezika". Konferenca; Ljubljana, 24.11.2005. Ljubljana: Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik.

### 17.3. Pravni viri

- ČLOVEKOVE pravice in invalidi (1998). Zbirka mednarodnih dokumentov, Ljubljana: Zveza delovnih invalidov Slovenije, Inštitut RS za rehabilitacijo in svet invalidskih organizacij Slovenije.

- KONVENCIJA o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1993): Slovenska verzija. Strasbourg: Council of Europe.
- OZN (1948): Splošna deklaracija človekovih pravic. Res. št. 217 A (III).
- OZN (1975): Deklaracija o pravicah invalidov. Res. št. 3447 (XXX).
- OZN (1993): Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov. Res. št. 48/96. Ljubljana: Urad Vlade RS za invalide.
- POGODBA o Ustavi za Evropo; dostopno na spletu: [http://europa.eu.int/constitution/sl/1stoc1\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/sl/1stoc1_sl.htm) (20.9.2006).
- RESOLUTION on sign languages for the deaf. Official Journal of the European Communities, No. C 187/236-18788, Doc.A2-302/87.
- STATUT Zavoda Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik. Ljubljana, 2004.
- SVET Evropske unije (1996): Resolucija o enakih možnostih za invalide. OJ C 12/01/97.
- TARIFA za tolmače slovenskega znakovnega jezika. Uradni list RS, št. 21-2452/04.
- USTAVA Republike Slovenije (1998). Uradni list RS, 5. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana.
- ZAKON o medijih. Ljubljana: Uradni list RS, št. 35/01, 62/03, 113/03 – odl. US, 16/04 – odl. US in 123/04 – odl. US.
- ZAKON o spremembah in dopolnitvah zakona o medijih: Uradni list RS, št. 60/06.
- ZAKON o Radioteleviziji Slovenija. Ljubljana: Uradni list RS, št. 96/05.
- ZAKON o uporabi slovenskega znakovnega jezika. Ljubljana: Uradni list RS, št. 96/02.
- VODNIK po pravicah invalidov (2001). Ljubljana: Urad vlade RS za bolnike in invalide, Urad vlade RS za informiranje

#### 17.4. Viri z medmrežja

- Council of Europe  
<http://assembly.coe.int/default.asp>
- Evropski parlament; Informacijska pisarna za Slovenijo  
<http://www.europarl.si>
- European Union of the Deaf  
<http://www.eudnet.org>



- European Forum of Sign Language interpreters (EFSLI)  
**<http://www.efсли.org.uk>**
- EU Deaf 2003  
**<http://www.eudeaf2003.org>**
- HandSpeak: Site of Sign Languages, Visual Cultures and Arts  
**<http://www.handspeak.com>**
- Statistični urad Republike Slovenije  
**<http://www.stat.si>**
- Urad vlade za informiranje; Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji  
**<http://www.evropa.gov.si>**
- Wikipedija, prosta enciklopedija  
**<http://sl.wikipedia.org>**
- Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik  
**<http://www.tolmaci.si>**
- Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije  
**<http://www.zveza-gns.si>**
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve  
**<http://www.mddsz.gov.si>**

**Internet 1:** <http://www.zveza-gns.si> (2.10.2006)

**Internet 2:** <http://www.europarl.si> (20.9.2006)

**Internet 3:** [http://europa.eu.int/constitution/sl/1stoc1\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/sl/1stoc1_sl.htm) (20.9.2006).

**Internet 4:** <http://www.evropa.gov.si/evropomocnik/question/71-14/index.text.html>  
(15.10.2006)

## 17.5. Intervjuji

- **Intervju 1:** intervju z **Jasno Bauman**, direktorico Združenja tolmačev za slovenski znakovni jezik o pripravah na sprejem ZUSZJ in implementaciji le-tega. Intervju je bil izveden v Ljubljani 18. oktobra 2006.

- **Intervju 2:** intervju z **Aljošo Redžepovičem**, sekretarjem Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije o implementaciji posameznih sklopov Resolucije o znakovnih jezikih v Sloveniji. Intervju je bil izveden v Ljubljani 12. decembra 2006.
  
- **Intervju 3:** spletni intervju z **Zvezdanom Martičem**, vodjem Multimedijskega centra na TV Slovenija o aktivnostih, ki jih nacionalna televizija namenja gluhih in naglušnim osebam. Vprašanja so bila poslana po elektronski pošti 14. novembra 2006, odgovore nanje sem po enaki poti prejela 17. novembra 2006.
  
- **Intervju 4:** spletni intervju s **Tjašo Redžepovič - Tubič**, prvo koordinatorico v Uredništvu za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne na TV Slovenija o začetkih podnaslavljanja oddaj za gluhe in naglušne. Vprašanja so bila poslana po elektronski pošti 21. novembra 2006, odgovore nanje sem po enaki poti prejela 22. novembra 2006.
  
- **Intervju 5:** spletni intervju z **Marjano Križman** iz Uredništva za podnaslavljanje oddaj za gluhe in naglušne na TV Slovenija o poteku in trenutnem stanju na področju podnaslavljanja oddaj za gluhe in naglušne. Vprašanja so bila poslana po elektronski pošti 17. oktobra 2006, odgovore nanje sem po enaki poti prejela 24. oktobra 2006.

## **VIII. PRILOGA**

### **ZAKON O UPORABI SLOVENSKEGA ZNAKOVNEGA JEZIKA**

(Uradni list RS, št. 96/02)