



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI



Redno letno poročilo za leto 2018

**Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti
za leto 2018**



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI



Redno letno poročilo za leto 2018

Ljubljana, april 2019



Miha Lobnik, zagovornik načela enakosti

Predgovor predstojnika Zagovornika načela enakosti

Leto 2018 je bilo drugo polno leto delovanja Zagovornika načela enakosti kot samostojnega organa. To je bilo leto več prelomnih dogodkov - tako znotraj kot zunaj novega organa. Leto smo začeli z nekoliko večjim proračunom (500.000 evrov), kar je omogočilo, da smo na prvo mesto postavili ureditev celotne infrastrukture institucije (prostorov, informacijskega sistema idr.) in kadrovske rast (zaposlitev novih sodelavk in sodelavcev).

25. maja 2018 smo začeli v celoti delovati samostojno, saj nam od tega datuma dalje Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni več nudilo administrativno-tehnične pomoči. Vse pogoje in naloge, potrebne za zakonito in učinkovite delovanje organa, smo torej v drugi polovici leta pričeli zagotavljati povsem sami. Evropska komisija je junija 2018 izdala priporočila državam članicam glede pogojev in standardov za delovanje organov za enakost. V teh je jasno zapisano, katere naloge morajo organi za enakost, kot je slovenski Zagovornik načela enakosti, izvajati in kakšne pogoje za to potrebujejo. Na tej podlagi je Zagovornik pripravil načrt delovanja in finančni načrt, kar je bilo tudi izhodišče za pripravo rebalansa proračuna za leto 2019. Nova Vlada RS je argumentom Zagovornika prislughnila in med prvimi v Evropski uniji pričela izvajati priporočila Evropske komisije. To je nedvomno dobro znamenje. Precejšnje povečanje proračuna za leto 2019 (1.100.000 evrov letno) glede na prejšnji proračun sledi priporočilom Evropske unije in daje solidne možnosti za dokončanje procesa vzpostavitve nove institucije. Takšen odločen korak v podpori razvoju institucionalnega varstva pred diskriminacijo tudi pri pristojnih institucijah v Bruslju ni in ne bo ostal neopažen.

Če je bilo v prvi polovici leta 2018 sprejetih veliko pomembnih odločitev na področju infrastrukture in kadrov, se je to že v drugi polovici odražalo v obsegu in

kakovosti dela, pri rezultatih. Do konca leta 2018 smo odpravili večino zaostankov. Zaključili smo večino prijavljenih primerov iz obdobja pred ustanovitvijo novega organa in njegovega prvega leta obstoja, pa tudi več kot polovico primerov, prijavljenih v letu 2018.

Poročilo predstavlja dejavnosti tako na področju svetovanja in podpore, kot tudi na področju obravnave prijav diskriminacije na ravni posameznice ali posameznika. V zvezi s temi nalogami je organ tukaj za tiste, ki potrebujejo nasvet in pomoč, ker so, ali mislijo, da so, doživeli diskriminacijo. Beležimo že prve uspešno rešene primere, ko so kršitelji sprejeli naša pojasnila in opozorila ter odpravili diskriminacijo. Čaka pa nas še nekaj izzivov. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti v okviru Sveta Evrope (ECRI) je lansko leto preučevala stanje v naši državi in bo junija letos izdala poročilo o svojem obisku. Iz tega bo razvidno, kako stanje pri nas na področju varstva pred diskriminacijo ocenjuje ta mednarodna institucija. Kot kažejo tudi naše dosedanje izkušnje, v Sloveniji še nimamo vzpostavljenega dovolj učinkovitega sistema sankcioniranja tistih, ki kljub opozorilom ne opuščajo svojih spornih ravnanj.

Veljavna nacionalna zakonodaja o preprečevanju in obravnavanju diskriminacije določa, da Zagovornik ugotovi diskriminacijo in opozori kršitelja, medtem ko so prekrškovni organi inšpektorati. V naši dosedanji praksi se je izkazalo, da teh ni dovolj za vsa področja, na katerih prihaja do diskriminacije. Potrebujemo temeljit in multidisciplinarni razmislek o tem, kako nadgraditi obstoječi sistem, da bi bil učinkovitejši in bolj transparenten, tudi z vidika potencialnih prijaviteljev kršitev pravic, saj smo, nenazadnje, ustanovljeni v prvi vrsti prav zanje.

Čeprav je sankcioniranje grobih kršiteljev v individualnih primerih v skladu z izkušnjami drugih evropskih držav smiselno, pa to ni zadostno za doseganje širših družbenih sprememb na področju preprečevanja diskriminacije. Zgolj s sankcijami ni mogoče ustvariti strpnejše družbe in ozračja, v katerem bi se vsi, ne glede na osebno okoliščino in posebnosti, ki iz teh izhajajo, počutili (enako)vredne, spoštovane in vključene. K temu je treba neprestano spodbujati vse akterje v družbeni strukturi, ljudi je treba z razumljivimi razlagami problema diskriminacije vedno znova pozivati in povabiti k izogibanju zapostavljanja drugih.

Del teh prizadevanj so tudi različne oblike osveščanja splošne in posebnih javnosti, vključno z javnimi dogodki, pogosto usmerjenimi k določenim ciljnim skupinam. Zagovornik je zato letos pričel z obiski po Sloveniji, v okviru katerih se srečuje s predstavniki lokalnih skupnosti, gospodarstva, socialnih in sorodnih ustanov, nevladnih organizacij in drugih akterjev družbenega življenja na lokalni ravni. Izdali smo izobraževalno zloženko, s katero želimo obveščati splošno javnost in spodbuditi dialog o problemu diskriminacije.

Na srečanjih z najvišjimi predstavniki države Zagovornik predstavlja vsebine s področja diskriminacije in opozarja na izzive, s katerimi se sooča bodisi v pravnem bodisi v praktičnem smislu. Aktualna Vlada RS kaže za področje dela Zagovornika in potrebe institucije ustrezno mero razumevanja in podpore. Ministrstva so na našo pobudo določila kontaktne osebe, ki so zadolžene za spremljanje področja diskriminacije tako, da so lahko naše strokovne sodelavke in sodelavci v stalnem stiku z njimi in sproti pojasnjujejo in svetujejo posameznemu ministrstvu pri pregledu razmer ter snovanju in izvajanju ukrepov. Tako lahko Vlada RS na sistemski ravni prispeva k preprečevanju diskriminacije in spodbuja uresničevanje načela enakosti v praksi.

Tudi v preteklem letu smo nadaljevali delovna srečanja z različnimi predstavniki civilne družbe in skupin, ki jih diskriminacija neposredno zadeva. Dialog je osnova odnosa, dober odnos pa je izhodišče za dobro sodelovanje. Kakor velja za državne institucije, velja tudi za nevladne organizacije: napredek je možen le, če si nas bo čim več in s skupnimi močmi prizadevalo za isti cilj.

Pričujoče poročilo je zasnovano tako, da predstavi opravljeno delo v vseh treh osrednjih oddelkih institucije: pri pomoči in svetovanju ljudem, pri postopkih odločanja in pri vseh dejavnostih, ki smo jih opravili v sodelovanju z nevladnimi, lokalnimi, državnimi in mednarodnimi organizacijami. V delu, ki predstavlja svetovalno dejavnost Zagovornika, poročilo predstavlja tako vloženo delo v zagotavljanje svetovanja, kot tudi obseg uporabe oziroma rezultate teh dejavnosti. Pri sistemskem delu pa prav tako sledi logiki opisa vložene dela v pripravo sestankov in srečanj, kot tudi opisa učinkov tega dela delovanja Zagovornika.

Organ redno spremlja in sproti uvaja najsodobnejše evropske prakse na svojem področju delovanja. Tokrat v poročilu objavljamo priporočila Evropske unije za delovanje organov za enakost ter dve posebni mednarodni poročili na področju etničnih manjšin in invalidnosti. Z objavo prevodov teh dokumentov želimo v naš prostor razširiti tista gradiva, ki prikazujejo analizo razmer v naši državi, kakor jih vidijo drugi, od zunaj. Za vsak napredek, tudi na tem področju, je namreč nujno, da se od časa do časa zazremo v ogledalo in se soočimo s tem, kaj nam ta pogled od zunaj pripoveduje. (Kako nas vidijo drugi?) Šele ko nekaj pri sebi opazimo in to prepoznamo kot težavo, lahko začnemo skupaj razmišljati o rešitvah in dolgoročnih spremembah, ki bi iste težave preprečile.

Prevod poročila posebnega poročevalca Organizacije združenih narodov za vprašanja manjšin med drugim poudarja pomen zbiranja podatkov o manjšinah. Brez podatkov, ki so neizbežen korak do analize stanja in opredelitve problemov, ni mogoče načrtovati in izvajati učinkovitih ukrepov za njihovo odpravo. Priložnost za ureditev krovnih pogojev za zbiranje podatkov o enakosti se pojavlja že v postopku sprejemanja novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2).

Drugi mednarodni prispevek pa predstavlja prevod Sklepnih ugotovitev Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije OZN o pravicah invalidov (MKPI). Tudi tu se nakazuje potreba po spremembah obstoječega sistema, vključno s spremembo razumevanja samega koncepta invalidnosti in njegovih razsežnosti.

Slovenija ima torej na področju varstva pred diskriminacijo pred seboj še precej izzivov. Če se bo nanje ustrezno celostno odzvala in izpeljala potrebne domišljene prilagoditve, jo bo to na tem področju zopet postavilo ob bok najrazvitejšim državam, ki so enakopravnost in enakost prepoznale kot ključna dejavnika družbenega razvoja.

Zahvaljujem se predani ekipi in vsem, ki so v letu 2018 sodelovali z nami.

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Povzetek

Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2018 sestavlja pet glavnih in trije dodatni sklopi.

Pet osrednjih sklopov predstavlja pregled:

- procesa vzpostavitve organa v zadnjem letu in **krajši pregled izvajanja nalog in pooblastil organa** v skladu z 21. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD);
- dejavnosti na področju **svetovanja, obravnave in ugotavljanja diskriminacije**;
- dejavnosti v okviru **sistemskih nalog organa**;
- **diskriminacije na področju dela in zaposlovanja**;
- **mednarodnega in dvostranskega sodelovanja organa**.

Poročilo vključuje tudi:

- prevod **poročila posebnega poročevalca Organizacije združenih narodov (OZN) za vprašanja manjšin**;
- prevod **sklepnih ugotovitev Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi** glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije OZN o pravicah invalidov;
- prevod **Priporočila Evropske komisije o standardih** za organe za enakost.

V prvem sklopu predstavljamo proces vzpostavitve organa in **hitri pregled izvajanja nalog**, določenih z zakonom. V kratki predstavitvi pojasnimo zakonsko podlago ter dosedanje postopke formalne ustanovitve organa. Opisujemo urejanje prostorskih in drugih infrastrukturnih pogojev za delovanje. Na kratko so predstavljeni

tudi proračunski, finančni in kadrovski pogoji delovanja organa. Sledi opis **bistvenih razvojno-vsebinskih sprememb** v organu v letu 2018. Nadaljujemo s krajšim pregledom **izvedbe nalog in pooblastil** Zagovornika v skladu z 21. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo. Naštete in opisane so vse naloge organa. Za vsako posebej je opredeljeno ključno vprašanje o tem, kako so bile naloge izpolnjene. Temu sledita krajši odgovor na ključno vprašanje in pojasnilo. Na koncu je za vsako od nalog pojasnjeno tudi, kateri oddelek organa je sodeloval pri njeni izvedbi.

Drugi sklop predstavlja **področje svetovanja, postopkov obravnave in ugotavljanja diskriminacije**. Najprej so predstavljeni **zakonska podlaga, način in obseg** izvajanja pristojnosti organa ter izzivi na področju zakonske ureditve Zagovornikovih pristojnosti. Predstavljeno je **statistično poročilo o zaključenih zadevah**, prejetih v obdobju 2012–2017 in leta 2018 ter izidi postopkov. V naslednjem poglavju je poudarek na **anonimiziranih individualnih primerih** svetovanja in ugotavljanja diskriminacije v primeru fizičnih oseb po osebnih okoliščinah in po področjih diskriminacije. Poglavje vsebuje tudi razdelek **o varstvu pravnih oseb pred diskriminacijo**, ki ga je mogoče uveljavljati samo pod določenimi zakonsko predpisanimi pogoji. Podrobneje so predstavljena tudi **ravnanja, ki ne ustrezajo definiciji diskriminacije** v skladu z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo, in primeri, kdaj **Zagovornik diskriminacije ne more ugotavljati**. To so predvsem vprašanja, o katerih že tečejo postopki pred drugimi državnimi organi, in vprašanja, ki sodijo v zasebno sfero, ki je Zakon o varstvu pred diskriminacijo ne ureja. V poglavju so predstavljene tudi **možnosti uveljavljanja varstva pred diskriminacijo pred rednimi sodišči** ter pogoji, pod katerimi Zagovornik lahko zastopa ali spremlja diskriminirane osebe v sodnih postopkih.

Tretji sklop se osredotoča na **sistemske naloge Zagovornika**, ki so razdeljene v štiri glavna poglavja. V okviru spremljanja splošnega stanja v državi na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami je posebno poglavje namenjeno **pregledu podatkov o obravnavanih primerih diskriminacije na nacionalni ravni** (inšpektorati, policija, tožilstvo, sodišča in Varuh človekovih pravic). To poglavje vsebuje tudi **analizo sodne prakse delovnih sodišč do leta 2017**. V naslednjem poglavju je predstavljen še drug vidik spremljanja splošnega stanja v državi o položaju oseb z določenimi osebnimi okoliščinami, in sicer **dialog ter sodelovanje z nevladnimi organizacijami**. V letu 2018 je imel Zagovornik sestanke s 26 nevladnimi organizacijami, katerih aktivnosti se vežejo na naslednje osebne okoliščine: etnično poreklo oziroma rasa, invalidnost, starost (mladost), spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz. V ta sklop so v tretjem poglavju vključeni tudi **posebni ukrepi za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem dejanskem položaju** zaradi določene osebne okoliščine, in **analiza odgovorov ministrstev o izvajanju posebnih ukrepov**. Sledi še poglavje **o osveščanju splošne in specifičnih javnosti o varstvu pred diskriminacijo in aktivnostih Zagovornika** na različnih področjih.

Četrty sklop izpostavlja vprašanja **enakosti in nediskriminacije na področju zaposlovanja in dela**. Različne oblike diskriminacije v zvezi zaposlovanjem in delom so opredeljene z ilustrativnimi primeri, pri čemer so posebej izpostavljeni sodobni standardi presojanja diskriminacije na tem področju. Ti so se izoblikovali skozi **prakso nacionalnih sodišč, Sodišča Evropske unije ter Evropskega sodišča za človekove pravice**. V povezavi z Zagovornikovimi dejavnostmi je izrecno izpostavljen pomen **razlikovanja med trpinčenjem na delovnem mestu ter nadlegovanjem kot posebno obliko diskriminacije**, ki zaradi drugačnih pravnih

kriterijev, predvsem pa (družbenih) vzrokov, terjata različne odzive, tako v smislu preprečevanja kot tudi sankcioniranja. Posebna pozornost je v tem delu namenjena tudi Zagovornikovim dejavnostim v okviru oblikovanja in sprejemanja **Nacionalnega akcijskega načrta RS za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu**. Predstavljeni so tudi argumenti, zakaj bi akcijski načrt prednostne naloge preprečevanja diskriminacije in neenakosti ter spodbujanja enakih možnosti **moral obravnavati z vidika več osebnih okoliščin ter oblik diskriminacije**.

Peti sklop predstavlja Zagovornikovo mednarodno sodelovanje. To je namenjeno **izmenjavi informacij o trenutnem stanju** na področju diskriminacije, **izmenjavi dobrih protidiskriminacijskih praks, izobraževanju** o aktualnih izzivih varstva pred diskriminacijo ter o **skupnem načrtovanju** odgovorov nanje. V tem delu poročila so tako predstavljen **Zagovornikova srečanja s predstavniki mednarodnih mehanizmov za varstvo človekovih pravic** (OZN, Svet Evrope), **dejavnosti v okviru evropske mreže organov za enakost - Equinet** (delovne skupine, dogodki in seminarji, **redna izmenjava mnenj o konkretnih primerih**), dejavnosti v okviru drugih mednarodnih forumov ter Zagovornikova dvostranska sodelovanja. Predstavljena je tudi zasnova **evropskega projekta »Starši na delovnem mestu«**, ki ga bo Zagovornik skupaj z mednarodnimi partnerji pričel izvajati v letu 2019.

Šesti sklop vsebuje prevod **Poročila posebnega poročevalca Organizacije združenih narodov za vprašanja manjšin**. Poročilo je nastalo po tem, ko je **posebni poročevalec OZN dr. Fernand de Varennes** med 5. in 13. aprilom 2018 obiskal Slovenijo in se sestal s ključnimi vladnimi in nevladnimi deležniki, ki se ukvarjajo z manjšinami. Na podlagi pridobljenih informacij na terenu je 8. januarja 2019 izdal poročilo, v katerem je predstavil pogloblitve ugotovitve v zvezi s **spoštovanjem in uresničevanjem človekovih pravic manjšin v Sloveniji**.

V sedmem sklopu predstavljamo prevod **Sklepnih ugotovitev Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi** glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije OZN o pravicah invalidov. Odbor jih je sprejel marca 2018 in med drugim Sloveniji priporočil **širjenje sklepnih ugotovitev med različnimi deležniki**. Seznanitev z ugotovitvami je priporočena vladnim in nevladnim akterjem, strokovnjakom, medijem, osebam z invalidnostmi in njihovim družinam. **Prav tako je priporočil njihovo objavo na vladnih spletnih straneh za človekove pravice**. Ker ugotavljamo, da sklepne ugotovitve Odbora v času priprave Zagovornikovega letnega poročila na vladni spletni strani o človekovih pravicah v slovenskem jeziku še vedno niso dostopna, je **Zagovornik pripravil lasten neuradni prevod sklepnih ugotovitev** in ga vključil v pričujoče letno poročilo za leto 2018.

Osmi sklop vsebuje **uradni prevod Priporočila Evropske komisije o standardih za organe za enakost**. Direktive Evropske unije določajo, da morajo države članice EU **vzpostaviti organe za enakost**, opredeljujejo pa tudi **pristojnosti, ki jih morajo organi izvajati**. Države članice EU so posledično ustanovile specializirane državne organe, ki pa se med seboj zelo razlikujejo po stopnji **neodvisnosti, sredstvih**, ki jih imajo na razpolago za svoje delo, **obsegu, vrsti pristojnosti ter področjih**, na katera se osredotočajo. **Z namenom ureditve in izboljšanja neodvisnosti ter učinkovitosti organov za enakost** je Evropska komisija na tem področju sprejela priporočila, ki jih kot zadnji dodatni dokument predstavljamo v letnem poročilu za leto 2018.

Kazalo

1	UVOD	18
1.1	VZPOSTAVITEV IN RAZVOJ ORGANA	19
1.2	BISTVENE RAZVOJNO-VSEBINSKE SPREMEMBE ORGANA V LETU 2018	22
1.3	PREGLED IZVAJANJA NALOG IN POOBLASTIL PO 21. ČLENU ZVARD	24
2	SVETOVANJE, OBRAVNAVA IN UGOTAVLJANJE DISKRIMINACIJE	30
2.1	UVOD	31
2.2	ZAKONSKA PODLAGA	33
2.2.1	Predpisi	33
2.2.2	Temeljni pojmi	34
2.2.2.1	Osebne okoliščine	35
2.2.2.2	Področja družbenega življenja	36
2.2.2.3	Oblike diskriminacije	37
2.2.3	Pristojnosti organa	38
2.2.4	Izvajanje pristojnosti	39
2.2.5	Urnik dela s prijavitelji in poti komunikacije	39
2.2.6	Izzivi na področju zakonske ureditve postopkov	40
2.2.7	Izzivi na področju inšpekcijskega nadzora	41
2.2.8	Razmerje med Zagovornikom in področnimi inšpektorati	42

2.3	DELO NA ZADEVAH V PRISTOJNOSTI ORGANA – INDIVIDUALNI PRIMERI	44
2.3.1	Metodološko pojasnilo	44
2.3.2	Statistika zadev za obdobje 2012 – 2017 in do konca leta 2018.	45
2.3.3	Statistika zaključenih zadev v letu 2018	47
2.3.3.1	Zatrjevane osebne okoliščine diskriminacije	49
2.3.3.2	Področja življenja, kjer se diskriminacija dogaja	50
2.3.3.3	Oblike diskriminacije	51
2.3.4	Izidi postopkov pred Zagovornikom	52
2.3.4.1	Odločbe	53
2.3.4.2	Priporočila	55
2.4	DELO NA ZADEVAH V PRISTOJNOSTI ORGANA – ANONIMIZIRANI OPISI ZADEV	59
2.4.1	Osebne okoliščine	59
2.4.1.1	Spol	59
2.4.1.2	Rasa, narodnost ali etnično poreklo	60
2.4.1.3	Jezik	61
2.4.1.4	Vera ali prepričanje	61
2.4.1.5	Invalidnost	62
2.4.1.6	Spolna usmerjenost	63
2.4.1.7	Spolna identiteta in spolni izraz	63
2.4.1.8	Starost	63
2.4.1.9	Družbeni položaj	65
2.4.1.10	Premoženjsko stanje	65
2.4.1.11	Izobrazba	66
2.4.1.12	Druge osebne okoliščine	66
2.4.2	Področja družbenega življenja	68
2.4.2.1	Dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica	68
2.4.2.2	Dostop do karijerne orientacije in svetovanja	68
2.4.2.3	Zaposlitveni pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami	68
2.4.2.4	Članstvo v organizacijah delavcev in delodajalcev	69
2.4.2.5	Socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom	69
2.4.2.6	Socialne ugodnosti	70
2.4.2.7	Vzgoja in izobraževanje	71
2.4.2.8	Dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti	71
2.4.3	Oblike diskriminacije	73
2.4.3.1	Pozivanje k diskriminaciji / sovražni ali diskriminatorni govor	73
2.4.4	Varstvo pravnih oseb pred diskriminacijo	74
2.5	RAVNANJA, KI NE POMENIJO DISKRIMINACIJE V SMISLU ZVARD.	75
2.5.1	Izjeme od prepovedi diskriminacije	75
2.5.2	Razlika med diskriminacijo in drugimi krivicami oziroma nepravilnostmi	77
2.5.3	Izbira, ne osebna okoliščina	78
2.5.4	Odsotnost posega v pravice, pravne interese ali ugodnosti	79
2.5.5	Ravnanje, ki ne posega v pravice drugih	80

2.6	OVIRE ZA UGOTAVLJANJE DISKRIMINACIJE PRED ZAGOVORNIKOM	82
2.6.1	Tekoči postopki pred drugimi državnimi organi	82
2.6.2	Zasebna in druga razmerja zunaj pravnega urejanja	83
2.7	UPORABA PRAVNIH SREDSTEV PRED SODIŠČI	84
3	SISTEMSKÉ NALOGE ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI	86
3.1	UVOD	87
3.2	SPREMLJANJE SPLOŠNEGA STANJA V DRŽAVI – PODATKI O OBRAVNAVANIH PRIMERIH DISKRIMINACIJE NA NACIONALNI RAVNI	89
3.2.1	Obra­navani primeri diskriminacije v letu 2018 – Inšpektorati	90
3.2.1.1	Inšpektorat RS za delo	91
3.2.1.2	Inšpektorat RS za javni sektor	92
3.2.1.3	Inšpektorat RS za šolstvo in šport	93
3.2.1.4	Inšpektorat RS za kulturo in medije	94
3.2.1.5	Tržni inšpektorat RS	94
3.2.1.6	Analiza podatkov inšpekcij glede obra­navanih primerov diskriminacije v letu 2018	95
3.2.2	Obra­navani primeri diskriminacije v letu 2018 – Varuh človekovih pravic	96
3.2.3	Obra­navani primeri diskriminacije v letu 2018 – policija	98
3.2.3.1	Prekrški po Zakonu o varstvu javnega reda in miru (20. člen ZJRM-1) – vzbujanje nestrpnosti	100
3.2.3.2	Kazniva dejanja po 131. členu Kazenskega zakonika – kršitev enakopravnosti	100
3.2.3.3	Kazniva dejanja po 297. členu Kazenskega zakonika – spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti	101
3.2.4	Obra­navani primeri diskriminacije v letu 2018 – Tožilstva	102
3.2.5	Obra­navani primeri diskriminacije v letu 2018 – Sodišča	103
3.2.6	Analiza sodne prakse s področja delovnih sodišč Zaključne ugotovitve	105 107
3.3	SPREMLJANJE SPLOŠNEGA STANJA V DRŽAVI – DIALOG IN SODELOVANJE Z NVO	109
3.3.1	NVO dialog z romskimi organizacijami	111
3.3.2	NVO dialog na področju osebne okoliščine invalidnost	112
3.3.3	NVO dialog na področju osebne okoliščine starosti (mladost)	113
3.3.4	NVO dialog na področju osebnih okoliščin spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza	114
3.3.5	NVO dialog na področju zaposlovanja in trga dela	114
3.3.6	Analiza v dialogu izpostavljenih izzivov, ki jih zaznavajo NVO	115

3.4	POSEBNI UKREPI ZA ZAGOTAVLJANJE ENAKOSTI	120
3.4.1	Koncept posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti	120
3.4.1.1	Pravna ureditev posebnih ukrepov	121
3.4.1.2	Pogoji izvajanja posebnih ukrepov	123
3.4.2	Pregled izvajanja posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti – ministrstva	124
3.4.3	Analiza odgovorov ministrstev in izzivi razumevanja in uporabe instituta posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti.	130
3.4.3.1	Metodološko pojasnilo	130
3.4.3.2	Analiza posredovanih odgovorov ministrstev o izvajanju posebnih ukrepov glede na osebne okoliščine in področja življenja	130
3.4.3.3	Ugotovitve Zagovornika v zvezi s posredovanimi odgovori ministrstev.	133
3.5	OSVEŠČANJE JAVNOSTI O DISKRIMINACIJI	137
3.5.1	Osveščanje splošne javnosti z javnimi dogodki	138
3.5.2	Vzpostavitev sodelovanja in prepoznavnost organa na državni ravni	144
3.5.2.1	Državni zbor RS	145
3.5.2.2	Državni svet	147
3.5.2.3	Predsednik Republike Slovenije	149
3.5.2.4	Dialog in sodelovanje z Vlado RS	150
3.5.2.5	Varuh človekovih pravic	152
3.5.2.6	Imenovanje kontaktnih oseb po resornih ministrstvih za sodelovanje	153
3.5.2.7	Sodelovanje v okviru medresorskih skupin in strokovnih svetih	154
4	IZPOSTAVLJENO PODROČJE DISKRIMINACIJE: ZAPOSLVANJE IN DELO	156
4.1	UVOD	157
4.2	PODROČJA VARSTVA PRED DISKRIMINACIJO V ZVEZI Z DELOM	159
4.3	MNOŠTVO OBLIK DISKRIMINACIJE V ZVEZI Z DELOM – TEORIJA IN PRAKSA	160
4.4	NADLEGOVANJE IN TRPINČENJE – POVEZANA, A RAZLIČNA POJAVA	164
4.5	DISKRIMINACIJA V ZVEZI Z DELOM SKOZI PRIZMO NACIONALNEGA AKCIJSKEGA NAČRTA RS ZA SPOŠTOVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC V GOSPODARSTVU	167
4.6	ZAGOVORNIKOVI DOSEDANJI IN PRIHODNJI KORAKI NA PODROČJU DELA	171

5	MEDNARODNO IN DVOSTRANSKO SODELOVANJE	176
5.1	UVOD	177
5.2	SREČANJE S PREDSTAVNIKI MEDNARODNIH MEHANIZMOV ZA VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC	178
5.3	AKTIVNOSTI V OKVIRU MREŽE EQUINET	182
5.3.1	Delovne skupine Equinet in Equinet forumi.	183
5.3.2	Seminarji in drugi dogodki v okviru mreže Equinet.	185
5.4	DRUGI MEDNARODNI DOGODKI	189
5.5	BILATERALNO SODELOVANJE.	192
5.6	EVROPSKI MEDNARODNI PROJEKT STARŠI NA DELOVNEM MESTU	193
6	KAKO NAS VIDIJO MEDNARODNE INSTITUCIJE (OZN).	196
6.1	PREVOD POROČILA POSEBNEGA POROČEVALCA OZN ZA VPRAŠANJA MANJŠIN	197
6.2	PREVOD SKLEPNIH UGOTOVITEV ODBORA OZN ZA PRAVICE OSEB Z INVALIDNOSTMI GLEDE UVODNEGA POROČILA SLOVENIJE O IZVAJANJU MKPI	216
7	PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2018/951 O STANDARDIH ZA ORGANE ZA ENAKOST	234
8	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	244

1 UVOD

1.1 Vzpostavitev in razvoj organa

Zakonska podlaga

Državi zbor RS je 21. aprila 2016 sprejel Zakon o varstvu pred diskriminacijo¹ (ZVarD), ki predstavlja pravno podlago za nastanek novega samostojnega državnega organa Zagovornika načela enakosti (Zagovornik). S takšno ureditvijo se je Slovenija približala zahtevam evropskega pravnega reda. Zaradi neizpolnjevanja evropskih direktiv o enakosti je bil pred sprejetjem ZVarD proti Republiki Sloveniji formalno uveden postopek zaradi kršitve prava Evropske unije (kršitev št. 2014/2093). ZVarD, katerega sprejem je odpravil kršitev, je stopil v veljavo 24. maja 2016.

Formalna ustanovitev organa

Prvi predstojnik novega organa je bil izvoljen v zboru 25. oktobra 2016. Že oktobra 2016 je bila opravljena primopredaja poslov in pregled dokumentacije prejšnjega zagovornika, ki je z drugačnim mandatom, v skladu z Zakonom o uresničevanju načela enakega obravnavanja² (ZUNEO), deloval v okviru Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). V mesecu novembru 2016 so se začeli izvajati formalni postopki ustanovitve in registracije novega organa (matična številka, davčna številka, izdelava žiga ...). 1. januarja 2017 je Zagovornik postal neposredni proračunski uporabnik, vendar takrat še ni imel osnovnih pogojev za samostojno delo.

1 Uradni list RS, št. 33/16

2 Uradni list RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo

Prostorski pogoji

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je svoje delo začel oktobra 2016 v eni od pisarn v prostorih MDDSZ na Kotnikovi 28 v Ljubljani. Med decembrom 2016 in oktobrom 2017 je skupaj s prvimi sodelavkami in sodelavci deloval v dveh pisarnah na MDDSZ. Šele leto dni po izvolitvi predstojnika v Državnem zboru RS, se je organ oktobra 2017 s sodelavkami in sodelavci vselil v samostojno najete prostore na Železni cesti 16 v Ljubljani.

Finančni pogoji

Leta 2017 je imel Zagovornik za svoje delovanje dodeljenih zgolj 200.000 evrov proračunskih sredstev. Sredi leta mu je Vlada RS za najem samostojnih prostorov dodelila dodatnih 50.000 evrov. **Za vzpostavitev organa in delovanje v prvem samostojnem proračunskem letu 2017 je Zagovornik skupno porabil 225.352 evrov proračunskih sredstev.** Zagovornik je spomladi 2017 pripravil prvi lasten fazni, vsebinski in finančni načrt za leti 2018 in 2019. Cilj finančnega načrta je bil zagotoviti ustrezno organizacijsko strukturo, ki bo omogočila doseganje širših, z zakonom predvidenih učinkov delovanja tovrstnega organa. Zagovornik je za opravljanje minimalnega obsega z zakonom določenih dolžnosti in nalog za leto 2018 predvidel finančni načrt v višini 1.110.000 evrov. Ob spremembi proračuna je Ministrstvo za finance (MF) za proračunsko leto 2018 Zagovorniku dodelilo manj kot polovico potrebnih sredstev, torej le 500.000 evrov. **Za vzpostavitev in delovanje organa v drugem letu obstoja (2018) je Zagovornik porabil skupno 497.830 evrov proračunskih sredstev.** Ob rebalansu proračuna za leto 2019 pa je bilo organu, glede na predstavljen načrt delovanja za leto 2019, namenjenih 1.100.000 evrov. Ob delni začasni odpovedi in prenosu določenih programskih aktivnosti v leto 2020 je omenjeni znesek trenutno v skladu z vsebinskim in finančnim načrtom Zagovornika za leto 2019.

Kadrovski pogoji

31. december 2016 je bil v okviru Zagovornika zaposlen le predstojnik organa. **Leto kasneje, 31. decembra 2017, je imel organ poleg predstojnika še 7 zaposlenih, od tega tri pripravnike.** 25. maja 2018 je skladno s 50. členom ZVarD, MDDSZ Zagovorniku prenehal zagotavljati administrativno-tehnično podporo. To je novemu organu na MDDSZ zagotavljalo kar 19 pooblaščenih oseb z različnimi nalogami (administracija, finančno poslovanje, proračun, informatika, kadrovske zadeve, pravne službe). Od 25. maja 2018 je moral Zagovornik sam zagotavljati ustrezno kadrovske zasedbo in infrastrukturo za samostojno delovanje, kar pomeni vzpostavitev samostojnega sekretariata, glavne pisarne, kadrovske, finančne in finančne in splošne službe ter prehod na samostojno informacijsko delovanje. Šlo je za vsestranski proces vzpostavljanja samostojnega delovanja celotnega organa, ki se je končal proti koncu leta 2018. Takrat je bila zaključena tudi postavitev lastnega informacijskega sistema, ki je vključevala tudi prenos podatkovnih baz. **Zagovornik je imel po dveh letih delovanja, 31. decembra 2018, poleg predstojnika še 16 zaposlenih, od tega eno pripravnico.**

Poslovník

Postopek priprave Poslovníka se je začel marca 2017, takoj po nastopu dela prve uslužbenke. Zaradi nekaterih nejasnih zakonskih določb je Zagovornik v ta proces vključil MDDSZ, hkrati pa je ves čas na temo Poslovníka in izvajanja ZVarD vodil dialog tudi z Ministrstvom za pravosodje (MP) in Ministrstvom za javno upravo (MJU). Omenjeni ministrstvi sta namreč poleg MDDSZ aktivno sodelovali že v samem postopku sprejemanja ZVarD. V letu 2018 je potekalo interno usklajevanje Poslovníka skladno s posameznimi mnenji pravnih strokovnjakov ter smernicami Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti v okviru Sveta Evrope (ECRI). **Zagovornik je v skladu s tretjim odstavkom 32. člena ZVarD 7. februarja 2019 sprejel Poslovník, ki velja od 16. februarja 2019.**

1.2 Bistvene razvojno-vsebinske spremembe organa v letu 2018

Varstvo pred diskriminacijo, kot jo opredeljuje ZVarD, je ena temeljnih človekovih pravic, utemeljenih s 14. členom Ustave Republike Slovenije³ (Ustava RS). Za uresničevanje te pravice je v skladu z ZVarD ključna vloga institucije **Zagovornika načela enakosti kot samostojnega državnega organa**. Zagovornik **zagotavlja neodvisno pomoč** žrtvam **diskriminacije**, izvaja neodvisne študije, raziskave in analize, skrbi za osveščanje in informiranje splošne in posebnih javnosti. Prav tako objavlja neodvisna poročila in priporočila v zvezi z diskriminacijo ter **sodeluje s sorodnimi evropskimi institucijami** in organi Evropske unije (EU).

Zagovornik z **reševanjem prejetih predlogov za obravnavo diskriminacije** s strani diskriminiranih oseb prispeva k odkrivanju kršitev in odpravi različnih oblik diskriminacije. Ta dejavnost prav tako prispeva k osveščanju javnosti. **Obveščanje in osveščanje strokovnih in širše javnosti** pa Zagovornik izvaja tudi z opravljanjem raziskav. Svoja **poročila objavlja na spletni strani**, jih izdaja in predstavlja javnosti na okroglih mizah, posvetih, konferencah in ob drugih priložnostih. S svojim delovanjem prispeva h krepitvi **zavedanja o pomenu spodbujanja enakosti in varstva pred diskriminacijo** ter k večji prepoznavnosti področja v javnosti.

V letu 2018 je Zagovornik izpolnjeval svoje zakonsko določene naloge. Manj dejavno je organ delo opravljal na tistih področjih, na katerih zaradi trenutne faze vzpostavljanja organa, pomanjkanja finančnih in kadrovskih virov, nalog ni bilo mogoče uresničiti v celoti. Ob vzpostavljanju novega organa, se je Zagovornik

³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a

leta 2018 osredotočil predvsem na dva vidika: **zagotovitev administrativno-tehnične samostojnosti** ter neodvisne infrastrukture in **zagotovitev odzivnega obravnavanja posameznih prijav diskriminacije**. Vse to pa je bilo potrebno opraviti **ob sprotnem reševanju zaostankov še iz obdobja od leta 2012 dalje**, ki so Zagovorniku v skladu z ZVarD pripadli še od zagovornika iz časa pred ustanovitvijo novega organa. Vzporedno s temi prednostnimi nalogami je bil Zagovornik dejaven **tudi v okviru sistemskega dela**, to je na področju **spodbujanja enakopravnosti in preprečevanja diskriminacije**.

Od 25. maja 2018 dalje je bil Zagovornik dolžan zagotavljati ustrezno infrastrukturo za samostojno delovanje, kar je pomenilo **vzpostavitev samostojnega sekretariata in glavne pisarne**, kadrovske, finančne in proračunske službe ter samostojno informacijsko-komunikacijsko delovanje. Pozornost je zato organ usmeril v **proces vzpostavljanja samostojnega administrativno-tehničnega delovanja**.

Ta proces je potekal skozi celo leto in se končal proti koncu leta 2018, ko je bil zaključen tudi prenos informacijsko-komunikacijskega sistema.

Vzporedno z zagotavljanjem samostojnega administrativno-tehničnega delovanja organa je Zagovornik v letu 2018 **posebno pozornost namenil tudi operacionalizaciji nalog, povezanih s področjem svetovanja, zagovorništva in ugotavljanja diskriminacije**. Zagovornik je vsaki stranki, ki se je obrnila na organ v letu 2018 ali pred tem, **nudil neodvisno pomoč pri uveljavljanju varstva pred diskriminacijo**. Svetovanje je potekalo telefonsko, pisno ali osebno. Zajemalo je analizo pravnega položaja prijavitelja in relevantnih predpisov oziroma sodb ali odločb, ki so jih prijavitelji že prejeli in svetovanje o možnih ukrepih. **Pojasnevalo se je pristojnosti Zagovornika in pogoje**, ki morajo biti izpolnjeni **za pričetek postopka ugotavljanja diskriminacije**. Tiste, ki so doživeli diskriminacijo, in so že bili udeleženi v drugih postopkih, je Zagovornik **podpiral z nudenjem nasvetov in pomoči** za učinkovito uveljavljanje njihovih pravic glede načela enakosti.

Ob omenjenih dejavnostih na področju svetovanja, zagovorništva in ugotavljanja diskriminacije je Zagovornik leta 2018 **deloval tudi v okviru sistemskih nalog**. Delo je na tem področju potekalo predvsem v obliki mednarodnega sodelovanja, obveščanja in osveščanja različnih javnosti, dialoga z nevladnimi organizacijami ter spremljanja splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo.

1.3 Pregled izvajanja nalog in pooblastil po 21. členu ZVarD

V nadaljevanju je pripravljen zbirni pregled nalog organa, ki izhajajo iz 21. člena ZVarD, in njihove realizacije v letu 2018. Delo je potekalo v več oddelkih. Sistemske naloge je izvajal Oddelek za sistemsko spremljanje, ozaveščanje in preventivo na področju diskriminacije – oddelek A. Naloge na področju svetovanja in ugotavljanja diskriminacije je izvajal Oddelek za ugotavljanje diskriminacije, svetovanje in zagovorništvo – oddelek B. Koordinacijo med oddelki in predstojnikom organa je opravljal Kabinet Zagovornika (kabinet), ki je koordiniral tudi mednarodno sodelovanje. Oddelek za splošne, kadrovske in finančne zadeve – oddelek D, pa je opravljal naloge sekretariata in administrativno-tehnične podpore.

I.
Prva alineja 21. člena ZVarD – opravljanje neodvisnih raziskav o položaju oseb z določeno osebno okoliščino, zlasti spola, narodnosti, rase ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti ter ostalih vprašanj v zvezi z diskriminacijo oseb z določeno osebno okoliščino.

Vprašanje	Koliko in kakšne neodvisne raziskave so bile narejene?
Odgovor	V letu 2018 je Zagovornik izvedel 3 neodvisne raziskave.
Pojasnilo	V letu 2018 je Zagovornik pripravil Analizo podatkov inšpekcijskih organov in Policije glede obravnavanih primerov diskriminacije v letu 2017 (objavljena v rednem letnem poročilu za leto 2017). Pripravil je tudi Analizo sodne prakse delovnih sodišč do leta 2017 (objavljena v poglavju 3.2.6 Analiza sodne prakse s področja delovnih sodišč) ter Analizo o posebnih ukrepih za zagotavljanje enakosti (objavljena v poglavju 3.4 Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti).
Izvedba	To aktivnost sta v koordinaciji kabineta izvajala oddelek A ¹ in B ² .

1 Oddelek A – Oddelek za sistemsko spremljanje, ozaveščanje in preventivo na področju diskriminacije

2 Oddelek B – Oddelek za ugotavljanje diskriminacije, svetovanje in zagovorništvo

II.

Druga alineja 21. člena ZVarD – objavljanje neodvisnih poročil in dajanje priporočil državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom in drugim subjektom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije.

Vprašanje	Koliko neodvisnih poročil je bilo pripravljenih (objavljenih)?
Odgovor	Zagovornik je v letu 2018 pripravil in objavil prvo redno letno poročilo za leto 2017.
Pojasnilo	Poročilo je objavljeno na spletni strani Zagovornika www.zagovornik.si³, predstavljeno pa je bilo v Državnem zboru RS, 3. oktobra 2018.
Izvedba	To aktivnost je v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek A.

3 Dosegljivo na: <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2018/11/Poro%C4%8Dilo-2017-.pdf>

Vprašanje	Koliko priporočil je bilo izdanih (ter komu) v zvezi s položajem oseb z določeno osebno okoliščino (katero) glede preprečevanja / odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih ukrepov za odpravo diskriminacije?
Odgovor	V letu 2018 je Zagovornik izdal skupno 7 priporočil.
Pojasnilo	<i>V letu 2018 izdana priporočila se vsebinsko navezujejo na potrebne zakonske spremembe ali interpretacije predpisov in na ukrepe, ki sicer niso opredeljeni kot obveznost, bi pa njihov sprejem prispeval k večji enakosti ranljivih družbenih skupin.</i> Priporočila so bila izdana za naslednje osebne okoliščine: invalidnost v štirih primerih, po en primer pa za narodnost, kraj bivanja in status samostojnega podjetnika. Tri priporočila je Zagovornik izdal pravnim osebam, z upoštevanjem katerih bi lahko v konkretni primerih odpravile diskriminacijo. Tri priporočila so bila izdana državnim organom, ki bi lahko s spremembo zakona odpravili sistemsko diskriminacijo. Eno priporočilo pa je bilo izdano različnim občinam, ki bi lahko s spremembo predpisa smiselno spodbujale večjo dejansko enakost.
Izvedba	To aktivnost sta v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajala oddelek B in A.

III.

Tretja alineja 21. člena ZVarD – opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora na podlagi predlogov iz 5. poglavja tega zakona glede spoštovanja določb tega ali drugega zakona, ki določa njegovo pristojnost.

Vprašanje	Koliko nalog inšpekcijskega nadzora je bilo opravljenih na podlagi predlogov iz 5. poglavja?
Odgovor	V letu 2018 je bilo opravljenih in zaključenih 99 zadev ugotavljanja diskriminacije, ki so se začele s predlogom za obravnavo. Inšpekcijski nadzor v letu 2018 ni bil izvajan.
Pojasnilo	V letu 2018 je bilo opravljenih in zaključenih 99 zadev ugotavljanja diskriminacije, ki so se začele s predlogom za obravnavo v skladu s tretjo alinejo 21. člena ZVarD, ki združuje več različnih pristojnosti Zagovornika na področju ugotavljanja diskriminacije. Zagovornik po 5. poglavju prejema predloge za obravnavo diskriminacije s strani žrtev, tretjih oseb in anonimne predloge. Postopek ugotavljanja diskriminacije po 33. členu ZVarD iz 5. poglavja je po naravi ugotovitveni upravni postopek, v katerem ima predlagatelj položaj stranke v postopku, postopek po 42. členu ZVarD iz 7. poglavja pa je inšpekcijski postopek, v katerem predlagatelj nima položaja stranke v postopku. Postopek pred Zagovornikom torej ni enovit postopek, ki bi se začel s predlogom in končal z inšpekcijsko odločbo, temveč gre za dva možna postopka od katerega je eden ugotovitveni, drugi pa inšpekcijski. Zaradi nepopolne zakonske ureditve je Zagovornik v letu 2018 opravil in zaključil 99 ugotovitvenih in nič inšpekcijskih postopkov. Več o razlogih za takšno stanje je opredeljeno v poglavjih: 2.2.6 Izzivi na področju zakonske ureditve postopkov in 2.2.7 Izzivi na področju inšpekcijskega nadzora. Zagovornik je mnenja, pojasnila in priporočila v letu 2018 izdajal na podlagi ZVarD, odločbe pa tudi na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku ⁴ (ZUP). Mnenja so bila izdana v zadevah, prejetih pred 24. 5. 2016, ko se je še uporabljal ZUNEO.
Izvedba	To aktivnost je v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek B.

4 Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13

IV.

Četrta alineja 21. člena ZVarD – zagotavljanje neodvisne pomoči diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo.

Vprašanje Koliko diskriminiranim osebam je bila v letu 2018 zagotovljena neodvisna pomoč v upravnih in drugih sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo?

Odgovor V letu 2018 je Zagovornik zagotavljal neodvisno pomoč 159 osebam.

Pojasnilo V letu 2018 je Zagovornik v okviru tekočih postopkov svetovanja in ugotavljanja diskriminacije pisno svetoval 144 osebam, še dodatnim 15 pa telefonsko, skupaj torej 159 osebam. Od tega je 155 osebam svetoval enkrat, 3 osebam v dveh različnih zadevah in 1 osebi v treh različnih zadevah.

Izvedba To aktivnost je v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek B.

V.

Peta alineja 21. člena ZVarD – osveščanje splošne javnosti o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje.

Vprašanje Kako se je osveščalo splošno javnost o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje?

Odgovor Zagovornik jev skladu z mednarodnimi priporočili določil cilje komuniciranja, prednostne ciljne skupine, ključna sporočila ter različne komunikacijske poti.

Pojasnilo Zagovornik je v letu 2018 postavil kot cilj komuniciranja prepoznavnost organa v splošni javnosti in državni upravi. Ključno sporočilo je bila vzpostavitev organa in predstavitev temeljnih zakonskih določil v zvezi z diskriminacijo. Sporočila za splošno javnost je Zagovornik posredoval na način vzpostavitve spletne strani www.zagovornik.si, Facebook in Twitterja. Prav tako je pripravil vrsto javnih dogodkov na katerih je splošna javnost lahko aktivno sodelovala in se seznanila s temami vsakokratnih razprav. Izobraževanja za splošno in specifične javnosti v letu 2018 so vsebovala splošne vsebine o diskriminaciji in specifične vsebine vezane na različne osebne okoliščine in področja: spol, starost, karierno napredovanje, diskriminacija pri delu in zaposlovanju ter dostop do dobrin in storitev. Zagovornik je v letu 2018 organiziral 7 izobraževanj in usposabljanj za splošno in specifične javnosti. Organiziral je okroglo mizo z naslovom »Izzivi in priložnosti za ženske v podjetništvu: vpliv spola na kariero« ter okroglo mizo »Spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu«. Zagovornik je bil soorganizator konference z naslovom »Status samoobremenjenega« v Ljubljani ter dogodka »Njen svet je naš svet« v Mariboru. Bil je partner pri organizaciji mednarodne konference Equineta v Ljubljani »Tackling Age Discrimination Against Young People« ter sodeloval kot partner pri organizaciji okrogle mize z naslovom »Pregled: 70 let človekovih pravic«.

Zagovornik je izvedel tudi predavanja na Pravni fakulteti na temo varstva pred diskriminacijo in vlogo samostojnega organa pri tem.

Poleg tega so se Zagovornik in njegovi sodelavci v letu 2018 udeležili več kot 50 dogodkov, seminarjev, konferenc, posvetov, okroglih miz v Sloveniji z različnimi temami, ki so se navezovale na področje spodbujanja enakopravnosti in varstva pred diskriminacijo. V okviru teh dogodkov je imel Zagovornik (predstojnik oziroma sodelavci) pogosto aktivno vlogo z uvodnim nagovorom ali vsebinskim prispevkom na temo varstva pred diskriminacijo.

Poleg tega je Zagovornik osveščal tudi državne organe, in sicer s sestanki in predstavitvami. Zagovornik načela enakosti je v letu 2018 v okviru dialoga z državnimi organi začel s sistematičnim seznanjanjem najvišjih državnih predstavnikov z delom neodvisnega državnega organa. Na uradnih srečanjih se je sestel s predsednikom Republike Slovenije, Državnega zbora RS in Državnega sveta RS Varuhinjo človekovih pravic ter najvišjimi predstavniki Vlade RS in ministrstev.

Zagovornik je začel proces vzpostavitve kontaktnih točk po resornih ministrstvih in nadaljeval s sodelovanjem v štirih medresorskih skupinah in strokovnih svetih.

Izvedba To aktivnost je v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek A.

VI.

Šesta alineja 21. člena ZVarD – spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami.

Vprašanje	Na kakšen način se spremlja splošno stanje na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami?
Odgovor	Zagovornik spremlja splošno stanje na področju varstva pred diskriminacijo na več načinov, med katerimi se uporabljajo metode raziskav (lastne in mednarodne), analiza stanja (v državi in mednarodne primerjave), spremljanja delovanja drugih organov ter analiza delovanja Zagovornika samega. Vir informacij za Zagovornika je tudi dialog tako z nevladnimi organizacijami kot tudi z državnimi institucijami.
Pojasnilo	<i>Konkretno je bil v letu 2018 poudarek na:</i> zbiranju in analizi podatkov o primerih diskriminacije obravnavanih v letu 2018 (25 inšpektoratov in inšpekcijskih organov; Varuh človekovih pravic (Varuh), policija in tožilstvo); zbiranju in analizi podatkov o sodni praksi na štirih delovnih in socialnih sodiščih v obdobju 2004–2017; zbiranju in analizi podatkov o obravnavanih primerih diskriminacije na sodiščih v letu 2018 (44 okrajnih, 11 okrožnih, 5 višjih, 1 vrhovno, 4 delovna in 1 upravno sodišče); strukturiranem dialogu s predstavniki nevladnih organizacij različnih skupin po osebnih okoliščinah oziroma področjih in oblikah diskriminacije; skupno dialog s predstavniki 26 nevladnih organizacij; spremljanju dela 14 ministrstev na področju sprejemanja in izvajanja posebnih ukrepov za spodbujanje enakosti.
Izvedba	To aktivnost sta v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajala oddelka A in B.

VII.

Sedma alineja 21. člena ZVarD – predlaganje sprejetja posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine.

Vprašanje	Kateri posebni ukrepi so bili predlagani v sprejem za izboljšanje položaja oseb v manj ugodnem položaju (katerem) zaradi določene osebne okoliščine (katere)?
Odgovor	V letu 2018 je Zagovornik pozval ministrstva k posredovanju podatkov o sprejetih in izvajanih posebnih ukrepih, na podlagi katerih je opravil analizo trenutnega stanja. Po preučitvi dejanskega stanja bo imel Zagovornik možnost priprave predlogov za sprejetje posebnih ukrepov.
Pojasnilo	V letu 2018 je Zagovornik opravil analizo prejetih odgovorov resornih ministrstev o izvedenih posebnih ukrepih. Iz podatkov je razvidno, da so sicer ministrstva razmeroma dejavna pri izvajanju ukrepov zagotavljanja enakosti, vendar nekateri ukrepi ne izpolnjujejo vedno vseh bistvenih značilnosti posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti po ZVarD. Zagovornik ugotavlja, da je za izvajanje posebnih ukrepov v smislu ZVarD ključnega pomena poznavanje in spremljanje položaja oseb z določeno osebno okoliščino, kar zahteva sistemsko in sistematično zbiranje in obdelavo t. i. podatkov o enakosti (equality data). Zagovornik bo po celoviti preučitvi in evalvaciji dejanskega stanja na posameznih resorjih pripravil morebitne predloge za sprejetje posebnih ukrepov.
Izvedba	To aktivnost je v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek A.

VIII.

Osmi alineja 21. člena ZVarD – sodelovanje v sodnih postopkih zaradi diskriminacije v skladu s tem zakonom.

Vprašanje	V koliko in katerih sodnih postopkih je v skladu z ZVarD sodeloval Zagovornik?
Odgovor	Zagovornik v letu 2018 še ni sodeloval, zastopal ali spremljal strank pred sodišči v postopkih zaradi diskriminacije.
Pojasnilo	Zagovornik se je v letu 2018 prednostno ukvarjal z zaostanki prijav diskriminacije. Do zaostankov je prišlo zaradi dveh razlogov. Zagovornik je ob pričetku dela v skladu z ZVarD prevzel tudi večje število nezaključenih zadev od prejšnjega zagovornika, ki je z drugačnim mandatom v obdobju 2012-2016 deloval v okviru MDDSZ. Drugi razlog za zaostanke pa so bile nujne naloge v zvezi z zagotavljanjem temeljnih pogojev za vzpostavitev novega organa. V letu 2018 Zagovornik še ni zastopal strank pred sodišči v postopkih zaradi diskriminacije. V zvezi s tem je v Poslovniku organa določil temeljne kriterije za sodelovanje v sodnih postopkih. Po teh kriterijih bo mogoče določiti in izbrati tiste primere, za katere bi bila takšna oblika strateške litigacije smiselna.
Izvedba	To aktivnost bo v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek B.

IX.

Deveta alineja 21. člena ZVarD – zagotavljanje izmenjave razpoložljivih informacij o diskriminaciji z organi Evropske unije.

Vprašanje	Katere informacije in s katerimi organi Evropske unije izmenjuje Zagovornik?
Odgovor	Zagovornik je v letu 2018 aktivno izmenjeval informacije s področja varstva pred diskriminacijo, in sicer tako z organi Evropske unije kot drugimi deležniki v evropskem prostoru: največkrat v okviru evropske mreže organov za enakost (Equinet) in med sorodnimi drugimi evropskimi nacionalnimi organi za enakost.
Pojasnilo	V ta namen je Zagovornik v angleški jezik prevedel tudi redno letno poročilo za leto 2017, ki je objavljeno na spletni strani Zagovornika ⁵ , izvode poročila pa je na mednarodnih konferencah in sestankih delovnih skupin Equineta izročal udeležencem srečanj.
Izvedba	Dejavnosti sta v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajala oddelka A in B.

5 <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2018/06/Report-of-the-Advocate-of-the-principle-of-equality-for-2017-final.pdf>

Vprašanje	Na koliko evropskih in mednarodnih dogodkih s področja varstva pred diskriminacijo je sodeloval Zagovornik?
Odgovor	V letu 2018 so se predstojnik organa ali njegovi sodelavci udeležili 30 mednarodnih konferenc ali sestankov v okviru delovnih skupin Equineta. V večini primerov je šlo za aktivno udeležbo in predstavitev specifičnih tem s področja varstva pred diskriminacijo v slovenskem prostoru. Zagovornik je v letu 2018 zagotavljal tudi izmenjavo razpoložljivih informacij o diskriminaciji z drugimi organi za enakost v Evropski uniji. To je izvajal na način priprave in posredovanja svojih odgovorov na prejeta vprašanja. V letu 2018 je bilo teh vprašanj šest (6), v dveh (2) primerih pa je za informacije zaprosil Zagovornik sam.
Izvedba	Dejavnosti sta v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajala oddelka A in B.

X.**Deseta alineja 21. člena ZVarD – opravljanje drugih nalog, določenih s tem zakonom.**

Vprašanje	Katere so druge naloge, določene s tem zakonom?
Odgovor	Med druge naloge določene s tem zakonom spada obravnava pobud za presojo ustavnosti (38. člen ZVarD).
Vprašanje	Koliko pobud za presojo ustavnosti je obravnaval Zagovornik?
Odgovor	V letu 2018 je Zagovornik obravnaval 5 pobud za presojo ustavnosti.
Pojasnilo	V nobeni od njih se v letu 2018 še ni odločil za vložitev zahteve za presojo ustavnosti po ZVarD. Zagovornik je ob ustanavljanju in ustvarjanju pogojev za delovanje skušal delovati na vseh področjih, ki jih predvideva zakon. Zagovornik se je v letu 2018 prednostno ukvarjal z zaostanki prijav diskriminacije. Do zaostankov je prišlo zaradi dveh razlogov. Zagovornik je ob pričetku dela v skladu z ZVarD prevzel tudi večje število nezaključenih zadev od prejšnjega zagovornika, ki je z drugačnim mandatom v obdobju 2012-2016 deloval v okviru MDDSZ. Drugi razlog za zaostanke pa so bile nujne naloge v zvezi z zagotavljanjem temeljnih pogojev za vzpostavitev novega organa.
Izvedba	To aktivnost bo v koordinaciji s predstojnikom in kabinetom izvajal oddelek B.

2 SVETOVANJE, OBRAVNAVA IN UGOTAVLJANJE DISKRIMINACIJE

2.1 Uvod

V tem poglavju je predstavljeno delo organa na področju izvajanja pristojnosti svetovanja in podpore tistim, ki so doživeli diskriminacijo, ter postopkov obravnave in ugotavljanja diskriminacije.

Najprej je v poglavju 2.2. predstavljena **zakonska podlaga za izvajanje pristojnosti** Zagovornika načela enakosti ter trije osnovni elementi za izvajanje teh pristojnosti – osebne okoliščine, področja družbenega življenja ter vrste oziroma oblike diskriminacije. Predstavljena sta način in obseg izvajanja pristojnosti organa, izzivi na področju zakonske ureditve Zagovornikovih pristojnosti ter razmerje med Zagovornikom in posameznimi pristojnimi inšpektorati.

Nadalje je v poglavju 2.3. predstavljeno **statistično poročilo o delovanju organa** pri izvajanju pristojnosti svetovanja in podpore ter postopkov obravnave in ugotavljanja diskriminacije. Za leto 2018 Zagovornik poroča tudi o zaključenih zadevah, ne glede na to, kdaj so bile prejete, medtem ko je za leto 2016 in 2017 Zagovornik poročal o zadevah, ki so bile prejete v danem letu ali prevzete ob primopredaji iz obdobja pred ustanovitvijo novega organa. Statistični podatki so predstavljeni tudi v tabelah in slikovnih diagramih. Podpoglavje vsebuje tudi podatke o ključnih vrstah izidov postopkov pred Zagovornikom, kot so pojasnila, odločbe in priporočila.

V poglavju 2.4 sledi **vsebinska predstavitev dela** Zagovornika na način **anonimiziranih individualnih primerov svetovanja in ugotavljanja diskriminacije** v primeru fizičnih oseb. Primeri so predstavljeni tako po osebnih okoliščinah kot tudi po področjih družbenega življenja. Poglavje vsebuje tudi razdelek o varstvu pravnih oseb pred diskriminacijo, ki ga je mogoče uveljavljati samo pod

določenimi, zakonsko predpisanimi pogoji. Iz opisanih primerov izhaja obseg Zagovornikovega področja delovanja, opredeljenega v Zakonu o varstvu pred diskriminacijo, primeri pa omogočajo vpogled tako v način delovanja Zagovornika kot tudi v raznolikost področij, na katerih v družbi prihaja do diskriminacije.

Zagovornik v teku izvajanja pristojnosti v določenih prijavljenih primerih diskriminacijo ugotovi, v mnogih pa tudi ne. Vprašanje, katero ravnanje ustreza in katero ne ustreza definiciji diskriminacije v smislu ZVarD, je osrednje v postopkih svetovanja in ugotavljanja diskriminacije. **Ravnanja, ki ne ustrezajo definiciji diskriminacije v smislu ZVarD**, so predstavljena v poglavju 2.5. To so lahko ravnanja, ki so dopustna, saj sodijo v eno od izjem od prepovedi diskriminacije, ali pa ravnanja, ki sicer niso dopustna, vendar pri njih ne gre za diskriminacijo, temveč za kršitev drugih predpisov. Za diskriminacijo tudi ne gre takrat, kadar razlikovanje ne temelji na osebni okoliščini v smislu ZVarD, in takrat, ko ravnanje ne posega v pravice, pravne interese ali ugodnosti osebe. Obstajajo tudi dejanja, ki so vsebinsko zelo blizu diskriminaciji, a jih kot take zakon v trenutni obliki ne šteje med prepovedana. Kljub temu se Zagovornik z njimi srečuje prav skozi raziskave in dialog s posamezniki ter nevladnimi organizacijami (NVO).

V določenih primerih pa Zagovornik **diskriminacije niti ne more ugotavljati**. Gre predvsem za vprašanja, o katerih že tečejo postopki pred drugimi državnimi organi, in vprašanja, ki sodijo v zasebno sfero, ki je ZVarD ne ureja. Ta tematika je predstavljena v poglavju 2.6.

Zagovornik v letu 2018 še ni sodeloval in še ni zastopal strank v postopkih pred sodišči. V pričakovanju tovrstnih dejavnosti v letu 2019, skladno z ZVarD, v poglavju 2.7. predstavljamo nekaj **osnovnih informacij o uporabi pravnih sredstev na sodiščih**.

2.2 Zakonska podlaga

2.2.1 Predpisi

Temeljni akt, na podlagi katerega Zagovornik izvaja svoja pooblastila, je Zakon o varstvu pred diskriminacijo, ki opredeljuje personalno in materialno pristojnost Zagovornika. Personalna pristojnost se nanaša na vprašanje, kdo lahko uveljavlja varstvo pred diskriminacijo. To so predvsem fizične osebe ali skupine oseb, medtem ko pravna oseba lahko varstvo pred diskriminacijo uveljavlja le, če je izpostavljena diskriminaciji zaradi osebnih okoliščin posameznikov (fizičnih oseb), ki so povezani s to pravno osebo (3. odstavek 1. člena ZVarD), na primer kot njeni člani, ustanovitelji ali vodstvo oziroma upravljavci. Materialna pristojnost pa se nanaša na področja, na katerih je v Sloveniji diskriminacija prepovedana.

ZVarD poleg tega opredeljuje tudi pristojnosti Zagovornika ter posamezne oblike diskriminacije, v zvezi s katerimi Zagovornik lahko ukrepa (6. – 12. člen).

Zagovornik poleg ZVarD kot temeljnega zakona še vedno uporablja tudi Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, in sicer za zadeve, prejete pred 24. 5. 2016, ko je začel veljati ZVarD. Postopke ugotavljanja diskriminacije Zagovornik vodi skladno z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Predlogi za obravnavo in vprašanja, ki jih prejema, se nanašajo na številna področja, ki so v Sloveniji obsežno zakonodajno normirana. Zato pri svojem delovanju Zagovornik uporablja tudi vse druge predpise, ki veljajo v Republiki Sloveniji – ustavo, zakone in podzakonske akte.

2.2.2 Temeljni pojmi

Obstoj diskriminacije

ZVarD v 2. členu določa varstvo pred diskriminacijo zaradi različnih osebnih okoliščin na področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju. Diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Za ugotavljanje diskriminacije je potrebno:

- ugotoviti obliko diskriminacije,
- opredeliti področje, na katerem se je diskriminacija zgodila,
- identificirati osebno okoliščino, zaradi katere se diskriminacija dogaja,
- ugotoviti, ali obravnava posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe,
- ugotoviti, ali različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve.

Le ravnanje, ki vsebuje vseh pet elementov, zakonsko gledano pomeni diskriminacijo po ZVarD. Druga neželena, sporna ali krivična ravnanja, ki niso povezana z osebnimi okoliščinami in/ ali ne predstavljajo posega v pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti, se ne štejejo za diskriminacijo, lahko pa gre za druga nezakonita ravnanja, za katera so pristojni drugi organi.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Zagovornik je v letu 2018 obravnaval zadeve po Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), razen zadev, prejetih pred 24. 5. 2016, ko je ta zakon pričel veljati. Slednje je obravnaval po prejšnjem Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO).

Namen diskriminirati

Za obstoj diskriminacije **ni treba** dokazati, da je kršitelj *namenoma* diskriminiral, dovolj je, da je do diskriminacije prišlo oziroma bi do nje lahko prišlo. Presoja se torej dejanske učinke, ki jih ima določeno ravnanje na osebo ali skupino, ne pa vprašanja, ali je imel kršitelj namen diskriminirati. Kršitelj se torej ne more izvzeti iz odgovornosti z argumentom, da njegov namen ni bil diskriminirati, če je obravnava dejansko povzročila diskriminatorne učinke.

2.2.2.1 Osebnе okoliščine

ZVarD v 1. členu opredeljuje namen in vsebino zakona, ki je zagotavljanje varstva pred diskriminacijo, in sicer na podlagi specifičnih osebnih okoliščin. ZVarD povzema predvsem osebnе okoliščine, navedene v Ustavi RS in v Kazenskemu zakoniku (KZ-1)⁴. Te osebnе okoliščine so: spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerakoli druga osebnа okoliščina.

Iz obrazložitve členov predloga ZVarD izhaja, da so osebnе okoliščine tiste *prirone ali pridobljene osebnе značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi*, ki so praviloma *trajno in nerazdružljivo* povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti *identiteto*, ali pa jih posameznik *ne spreminja zlahka*.

Glede na navedeno Zagovornik kot druge osebnе okoliščine, ki v ZVarD niso izrecno navedene, šteje tudi državljanstvo (državljanstvo druge države članice EU, državljanstvo tretje države), nosečnost, starševstvo, zdravstveno stanje, kraj rojstva, barvo kože, kraj bivanja itd. Osebnе okoliščine je mogoče povezati tudi s pravnimi osebami, kadar je glede na okoliščine to smiselno mogoče, in sicer zaradi povezave z osebnimi okoliščinami članstva, ustanoviteljev ali oseb, ki jo vodijo in upravljajo.

Varstvo pred diskriminacijo je z zakonom zagotovljeno tudi osebам, ki so kakorkoli (pravno ali dejansko) povezane z osebo z določeno osebnо okoliščino (npr. prek zakonske zveze ali sorodstva, družjenja itd.). Kršitelj se torej ne more izvzeti iz odgovornosti z argumentom, da oseba, ki jo je diskriminiral, osebnе okoliščine nima, ima pa jo z njo povezana oseba. V tem primeru gre za obliko diskriminacije, ki jo imenujemo diskriminacija prek povezave (prva alineja 2. odstavka 5. člena ZVarD).

Pripisane osebnе okoliščine

Varstvo pred diskriminacijo je z zakonom zagotovljeno tudi osebам, ki so diskriminirane iz razloga, ker jim je določena osebnа okoliščina pripisana. Ni torej pomembno, ali oseba dejansko ima določeno osebnо okoliščino, če je bila diskriminirana, kakor da bi to osebnо okoliščino imela. Kršitelj se torej ne more izvzeti iz odgovornosti z argumentom, da oseba, ki jo je diskriminiral zaradi določene osebnе okoliščine (ker ji jo je pripisal), te osebnе okoliščine dejansko nima (druga alineja 2. odstavka 5. člena ZVarD).

⁴ Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15 in 38/16.

2.2.2.2 Področja družbenega življenja

ZVarD v 2. členu opredeljuje področja družbenega življenja, na katerih je v skladu s pravom Evropske unije zagotovljeno enako obravnavanje in prepoved diskriminacije. Našteta področja izhajajo iz direktiv Evropske unije in iz prakse Sodišča EU. Skladno z ZVarD se enako obravnavanje nanaša samo na področja družbenega oziroma javnega življenja, torej na področja, na katerih posamezniki in posameznice (ali v določenih primerih tudi pravne osebe) uveljavljajo svoje pravice oziroma izvajajo dolžnosti, ter nastopajo v pravnem prometu, ne velja pa za zasebna razmerja (npr. družinska, prijateljska ali intimna razmerja).

Področja družbenega življenja, na katerih poteka varstvo pred diskriminacijo, so zlasti:

Delo in zaposlovanje

- pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica (vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem);
- dostop do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso;
- zaposlitveni pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami;

Članstvo v sindikatih

- članstvo in vključevanje v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije;

Socialne pravice

- socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom;
- socialne ugodnosti;

Zdravstveno varstvo

- socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom;

Izobraževanje

- vzgoja in izobraževanje;

Trg dobrin in storitev

- dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Varstvo pred diskriminacijo je v Sloveniji široko zastavljeno. Žrtve lahko uveljavljajo varstvo zoper diskriminacijo zaradi katerekoli osebne okoliščine na kateremkoli področju družbenega življenja.

Evropske direktive pa nudijo ožji obseg varstva – po spolu le na področju zaposlovanja ter dostopa do dobrin in storitev; na podlagi vere ali prepričanja, starosti, invalidnosti in spolne usmerjenosti pa le na področju zaposlovanja.

Najširši obseg varstva evropske direktive zagotavljajo v primeru rasne diskriminacije, ki je z evropskim pravom prepovedana ne le pri zaposlovanju, temveč tudi na področju socialne zaščite, vključno z zdravstvenim varstvom, socialnih ugodnosti, izobraževanja in dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji.

2.2.2.3 Oblike diskriminacije

ZVarD v skladu z direktivami Evropske unije opredeljuje pojma neposredna in posredna diskriminacija ter definira ravnanja, ki poleg neposredne in posredne oblike diskriminacije veljajo za diskriminacijo. V skladu z določbami direktiv EU se za diskriminacijo šteje tudi nadlegovanje in spolno nadlegovanje ter navodila za diskriminacijo, prepovedani so povračilni ukrepi zoper diskriminirano osebo ali osebo, ki ji pomaga (viktimizacija). Kot posebna oblika diskriminacije je določeno tudi pozivanje k diskriminaciji.

Oblike diskriminacije so:

- posredna diskriminacija (drugi odstavek 6. člena ZVarD)
- neposredna diskriminacija (prvi odstavek 6. člena ZVarD)
- nadlegovanje (prvi odstavek 8. člena ZVarD)
- spolno nadlegovanje (drugi odstavek 8. člena ZVarD)
- navodila za diskriminacijo (9. člen ZVarD)
- pozivanje k diskriminaciji (prvi odstavek 10. člen ZVarD)
- javno opravičevanje zapostavljanja ali preziranja oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin (drugi odstavek 10. člena ZVarD)
- viktimizacija (11. člen ZVarD).

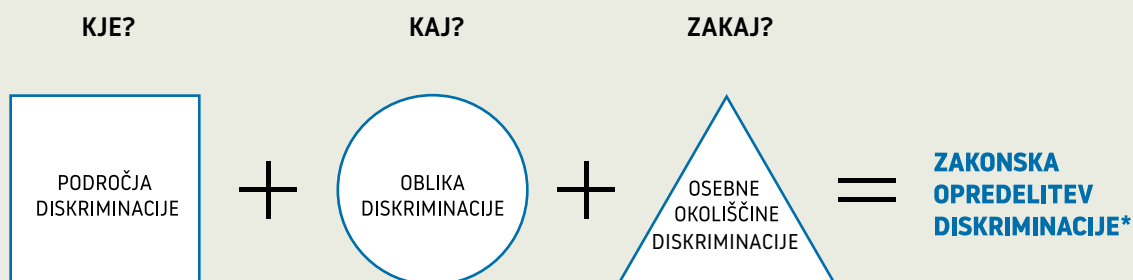
ZVarD opredeljuje tudi hujše oblike diskriminacije. Določenost hujših oblik diskriminacije je skladno s tretjim odstavkom 39. člena ZVarD relevantna tudi za določanje višine odškodnine za nepremoženjsko škodo v sodnih postopkih. Prav tako je zakonodajalec za prekrške, ko gre za hujše oblike diskriminacije, določil višje globe, ki jih lahko izrekajo pristojni inšpektorati.

Hujše oblike diskriminacije so:

- večkratna diskriminacija (12. člen ZVarD)
- množična diskriminacija (12. člen ZVarD)
- dolgotrajna, ponavljajoča se diskriminacija (12. člen ZVarD)
- diskriminacija s težko popravljivimi posledicami (12. člen ZVarD)
- diskriminacija v razmerju do otrok (12. člen ZVarD)
- diskriminacija v razmerju do drugih slabotnih oseb (12. člen ZVarD)
- podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovraštvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji (prvi odstavek 10. člena ZVarD).

Po vsebini med hujše oblike diskriminacije, ki jih ZVarD sicer ureja v 12. členu, torej spada tudi podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovraštvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji (prvi odstavek 10. člena ZVarD). Kljub temu, da gre za kvalificirano obliko pozivanja k diskriminaciji, je ta oblika urejena drugje, in sicer v prvem odstavku 10. člena ZVarD. Po oceni Zagovornika bi bilo ustrežnejše, tudi z nomotehničnega vidika, da bi bilo to t. im. kvalificirano pozivanje k diskriminaciji (ZVarD ga kvalificira kot hujše prepovedano ravnanje) uvrščeno v 12. člen k drugim hujšim oblikam diskriminacije.

ZAKONSKA OPREDELITEV DISKRIMINACIJE KOT VSAKOKRATNA KOMBINACIJA SPECIFIČNE OSEBNE OKOLIŠČINE, PODROČJA IN OBLIKE DISKRIMINACIJE



* Diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti

2.2.3 Pristojnosti organa

Zagovornikove pristojnosti s področja obravnave posameznih primerov so opredeljene v členih 33 do 44 ZVarD ter v 21. členu ZVarD. Razdelimo jih lahko na naslednja področja:

- a. zagotavljanje neodvisne pomoči diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo (4. alineja 21. člena ZVarD)
- b. postopek ugotavljanja diskriminacije na predlog diskriminirane osebe (33. člen ZVarD)
- c. postopek ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti (34. člen ZVarD)
- d. zahtevanje posredovanja podatkov in dokumentov, potrebnih za ugotavljanje diskriminacije (37. člen ZVarD)
- e. vložitev zahteve za presojo ustavnosti in zakonitosti (38. člen ZVarD)
- f. zastopanje strank v sodnih postopkih (1. odstavek 41. člena ZVarD)
- g. spremljanje osebe v sodnih postopkih (4. odstavek 41. člena ZVarD)
- h. inšpekcijski nadzor (1. odstavek 42. člena ZVarD)
- i. odstop pristojni inšpekciji, če postopek pred Zagovornikom ne bi bil smiseln (4. odstavek 42. člena ZVarD)
- j. odstop pristojni inšpekciji, če kršitelj ne spoštuje odločbe Zagovornika (43. člen ZVarD).

2.2.4 Izvajanje pristojnosti

Do konca leta 2018 je Zagovornik izvajal pristojnosti zagotavljanja pomoči (a), ugotavljanja diskriminacije na predlog (b), ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti (c), zahtevanja podatkov (d) in odstopne pristojnostim inšpekcijam (i).

V letu 2018 je bilo v obravnavi pet predlogov za vložitve zahteve za presojo ustavnosti. Zahtev za presojo ustavnosti (e) ter zastopanja strank in spremljanja strank v sodnih postopkih (f in g) še ni izvajal zaradi osredotočanja na prednostno reševanje zaostankov zadev iz obdobja pred ustanovitvijo organa in na novo prejetih prošnjah za svetovanje ter predlogov za obravnavo diskriminacije. Pomanjkanje kadrovskih virov je ravno tako vplivalo na izvajanje pristojnosti organa.

Zagovornik v letu 2018 ni izvajal inšpekcijskih nadzorov (h), je pa izvajal ugotovitelvene postopke.

Prav tako zadev ni zaključeval z odstopi pristojnim inšpektoratom (i), saj je zadeve naprej obravnaval organ sam. Kot bo podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju, je Zagovornik izdal pet odločb, od tega je bila v eni diskriminacija ugotovljena. Njeno izvrševanje še spremlja. Če odločba ne bo izvršena, lahko uporabi pristojnost (j) in zadevo odstopi pristojni inšpekciji.

Zaradi prednostnega reševanja zamud nezaključenih zadev iz obdobja 2012-2017 in tekočih primerov v letu 2018, se Zagovornik v letu 2018 še ni odločil za sodelovanje ali zastopanje, pri strateško izbranih primerih v postopkih pred sodišči.

2.2.5 Urnik dela s prijavitelji in poti komunikacije

Zagovornik je skladno z zakonom in poslovnikom za prijavitelje in posameznike z vprašanji dostopen prek elektronske pošte, telefonsko, navadne pošte in na fizičnem naslovu organa.

Uradne ure Zagovornika so vsak delovni dan od 10.00 – 12.00, ob sredah pa tudi popoldne od 15.00 – 18.00. V času uradnih ur zaposleni pri Zagovorniku ob predhodnem dogovoru sprejemajo prijavitelje tudi osebno na naslovu organa Železna cesta 16 v Ljubljani.

Zagovornik je v letu 2018 vzpostavil tudi brezplačno telefonsko številko 080 81 80. V letu 2018 je Zagovornik na klasično in novo brezplačno telefonsko številko prejel 72 telefonskih klicev. Pisanja v postopkih, ki se vodijo po ZUP, se vročajo skladno s tem zakonom. V drugih primerih (svetovanje, podpora žrtvam diskriminacije), pa lahko Zagovornik s prijaviteljem, ob spoštovanju predpisov s področja varovanja osebnih podatkov, komunicira tudi po elektronski pošti.

2.2.6 Izzivi na področju zakonske ureditve postopkov

Iz zakona smiselno izhaja, da Zagovornik v postopku po 5. poglavju ZVarD ugotavlja obstoj diskriminacije, vendar to v ZVarD ni izrecno opredeljeno. Po določbi 33. člena oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, lahko vloži predlog za obravnavo, pri čemer pa ni navedeno, ali je zakonsko mišljena obravnavo po sui generis postopku, po splošnem upravnem postopku ali po postopku, urejenem v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru⁵ (ZIN). Inšpekcijski nadzor je sicer urejen v 7. poglavju ZVarD.

Zagovornik šteje, da bi zakon, če bi bilo mišljeno, da oseba vloži predlog za obravnavo z namenom sprožitve inšpekcijskega postopka, to izrecno določal. Ker tega ne določa, iz zakona smiselno izhaja, da pred Zagovornikom lahko potekata dva različna postopka – postopek ugotavljanja diskriminacije in/ ali inšpekcijski nadzor. Manjka torej izrecna opredelitev, ali gre bodisi za enovit postopek, podoben inšpekcijskemu nadzoru, v katerem se subsidiarno uporablja ZIN, ali pa opredelitev, da Zagovornik lahko v isti zadevi izvaja dva postopka. V tem primeru bi bilo treba opredeliti tudi merila, po katerih je mogoče izvajati en ali drugi postopek – torej bodisi postopek po 5. poglavju bodisi postopek po 7. poglavju, ki ureja pristojnost izvajanja inšpekcijskega nadzora.

Iz obrazložitve predloga ZVarD sicer izhaja, da naj bi pred Zagovornikom potekal enovit postopek – začel naj bi se s predlogom za obravnavo, če bi iz primera izhajalo, da gre za diskriminacijo, pa bi Zagovornik izpeljal inšpekcijski postopek. Ideja pa nato ni bila dosledno nomotehnično izpeljana, saj iz določb 5. in 7. poglavja ZVarD sedaj izhaja, da gre lahko le za dva ločena postopka. To teoretično lahko privede tudi do potencialno problematične situacije, ko bi bili v eni zadevi izdani dve odločbi – ena po ZUP in druga po ZIN, zoper obe pa bi bilo možno pravno sredstvo. Zagovornik glede na neskladnost take ureditve s siceršnjo splošno zakonsko ureditvijo v Republiki Sloveniji zakona ni izvajal na ta način, temveč je izvajal samo postopke po ZUP.

Postopek ugotavljanja diskriminacije pred Zagovornikom je urejen le v štirih določbah ZVarD, katerih vsebina ne odgovarja ustrezno na vsa vprašanja, ki se lahko pojavijo med postopkom. Zato se Zagovornik med postopkom naslanja na drug bolj splošen postopkovni predpis, v tem primeru je najprimernejši ZUP. Najpogostejše situacije, kjer je to potrebno, so denimo splošna načela postopka, ugotavljanje pristojnosti, vročanje, jezik v postopku, vprašanje, kaj mora vsebovati vloga, da jo je mogoče obravnavati, in podobno. ZVarD sedaj ne določa, da se pri izvajanju postopka iz 5. poglavja za vprašanja, ki jih 5. poglavje ne pokriva, subsidiarno uporablja ZUP, taka ureditev pa se nahaja v 7. poglavju ZVarD, kjer pa se poleg ZUP uporablja tudi ZIN.

Nadalje ZVarD glede postopka ugotavljanja diskriminacije iz 5. poglavja ne opredeljuje, kako se postopek konča, na primer z izdajo odločbe (če gre za vsebinsko/meritorno odločitev) ali sklepa (če gre za procesno odločitev). Zagovornik je kot državni organ dolžan poslovati po zakonsko predvidenem postopku, katerega izidi morajo biti znani vnaprej, opredeljene pa morajo biti tudi pravice in obveznosti strank in možnosti sodnega varstva. Vse navedeno je že opredeljeno v ZUP.

⁵ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14)

V 37. členu ZVarD, v katerem je urejen postopek pred Zagovornikom, so določene nekatere preiskovalne pristojnosti Zagovornika. Med drugim je urejena pristojnost Zagovornika, da po prejetju predloga za obravnavno diskriminacije preveri navedbe pri kršitelju oziroma drugih subjektih, od katerih lahko zahteva posredovanje tistih podatkov in dokumentov, ki so v skladu z načelom sorazmernosti nujno potrebni za obravnavo posameznega primera za ugotovitev obstoja diskriminacije. Državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe Zagovorniku na njegovo zahtevo brezplačno posredujejo vse podatke, tudi osebne, in dokumente, ki jih Zagovornik nujno potrebuje za ugotovitev, ali v obravnavanem primeru obstaja diskriminacija. Nenaslovljeno pa je vprašanje posledic v primeru, da zavezanec po ZVarD ne odgovori na poizvedbe v roku, ki ga postavi Zagovornik.

2.2.7 Izzivi na področju inšpekcijskega nadzora

Poleg postopka, urejenega v 5. poglavju ZVarD, ki se začne na predlog žrtve, pri čemer ima ta oseba položaj stranke v postopku, ZVarD v 7. poglavju ureja še inšpekcijski nadzor. Po ZIN, ki se subsidiarno uporablja v postopkih po 7. poglavju, pa prijavitelj kršitve nima položaja stranke v postopku. Gre za situaciji, ki se med seboj izključujeta. Vprašanje statusa prijavitelja diskriminacije (ali ima prijavitelj položaj stranke v postopku ali ne) je pomembno tudi zaradi varovanja njene identitete. Ta je v inšpekcijskem postopku varovana, za razliko od postopka, ki se začne s predlogom za obravnavo in se obravnava po ZUP, kjer identiteta prijavitelja ni varovana. Dejstvo, da ima po 33. členu ZVarD predlagatelj položaj stranke v postopku, kaže na to, da gre v 5. poglavju za postopek, ki ima naravo splošnega upravnega postopka, zaradi katerega je treba uporabljati ZUP.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Zagovornik pri vodenju postopkov ugotavljanja diskriminacije subsidiarno poleg določb iz 5. poglavja ZVarD uporablja tudi določbe ZUP. V slednjem so urejena vsa postopkovna vprašanja, s katerimi se tako Zagovornik kot prijavitelji lahko srečajo med postopkom.

Postopek iz 5. poglavja ZVarD je po naravi stvari ugotovitveni upravni postopek, v katerem ima predlagatelj, kot izrecno določa ZvarD, položaj stranke v postopku.

Inšpekcijski postopek, ki je urejen v 7. poglavju ZVarD, se po naravi stvari razlikuje od ugotovitvenega postopka, v njem predlagatelj nima položaja stranke v postopku, temveč ima položaj stranke le zavezanec.

ZVarD torej ne ureja enovitega postopka, ki bi se začel s predlogom prijavitelja ali po uradni dolžnosti in končal z inšpekcijsko odločbo, temveč ureja dva ločena postopka.

Določbe iz 7. poglavja, ki opredeljuje inšpekcijski nadzor, so v primerjavi z drugimi predpisi, ki po področjih urejajo inšpekcijski nadzor, pomanjkljive. Manjkajo, denimo, določbe o statusu nadzornikov, pri Zagovorniku pooblaščenih za samostojno izvajanje inšpekcijskega nadzora, službeni izkaznici nadzornikov, ki jo izda MJU, in morebitnih podrobnejših pristojnostih nadzornikov. Po trenutni ureditvi je samostojnost odločanja inšpektorja potencialno okrnjena, saj vse odločitve

po zakonu sprejema predstojnik Zagovornika, medtem pa ZIN v 4. členu izrecno določa, da mora biti inšpektor pri delu samostojen.

V primeru, da bi bili natančneje določeni pogoji za opravljanje funkcije inšpekcijskega nadzora, bi morali poleg pogojev po ZIN vključevati še posebne pogoje za tovrstni nadzor. Strokovni izpit (kot pogoj za nadzornika) bi moral poleg poznavanja ZIN, ZUP, prekrškovnega prava in inšpekcijskega dela vsebovati tudi osnove prava človekovih pravic s poudarkom na protidiskriminacijskem pravu.

Poseben problem predstavljajo situacije, ko je določen inšpektorat pristojen samo za izvajanje prekrškovnih postopkov na določenem področju, ne pa tudi inšpekcijskih postopkov. Ob tem pa so po ZVarD prekrškovni organi pristojne inšpekcije, ki so na posameznem upravnem področju po zakonu pristojne za inšpekcijski nadzor na področju, na katerem je prišlo do diskriminacije (1. odstavek 44. člena ZVarD). Po jezikovni razlagi tako inšpekcija, če nima izrecne pristojnosti izvajanja inšpekcijskih postopkov, ni pristojna za izrekanje prekrškov. Pomemben pa je tudi namen zakona, ki je v tem, da so sankcije poverjene inšpekcijam in ne Zagovorniku. Namenska razlaga zakona torej zahteva, da so tudi v takih primerih inšpekcije pristojne za prekrške. V nasprotnem primeru namreč ni pristojnega organa, ki bi mu bilo poverjeno izrekanje sankcij.

2.2.8 Razmerje med Zagovornikom in področnimi inšpektorati

Nekateri inšpektorati (npr. Tržni inšpektorat RS in Inšpektorat RS za delo) dejavno in skladno z ZVarD izvajajo inšpekcijski nadzor v primerih diskriminacije na svojih področjih in ga bodo izvajali tudi v prihodnje, ne glede na to, da je bila tudi Zagovorniku podeljena pristojnost inšpekcijskega nadzora, saj jim je ta pristojnost in naloga poverjena v njihovih matičnih predpisih. V teh primerih glede na široko področje dela Zagovornika lahko pride do podvajanja pristojnosti med Zagovornikom in področnimi inšpektorati.

Nekateri inšpektorati (npr. Inšpektorat za šolstvo in šport) pa primere, ki se nanašajo na diskriminacijo z njihovega delovnega področja, odstopajo Zagovorniku, kljub temu, da so po ZVarD za nadzor nad izvajanjem pristojne tako inšpekcije kot tudi Zagovornik. Če bi se ta praksa razširila, bi bil Zagovornik soočen z večjim številom prijav, hkrati pa obstoječa mreža inšpekcij, pristojnih za posamezna področja, ter njihovo strokovno poznavanje področij ne bi bili smiselno izkoriščeni.

Glede na navedeno obstaja potreba po zakonski razmejitvi pristojnosti na področju inšpekcijskega nadzora nad ZVarD. Obstaja sicer nekaj primerov prekrivanja inšpekcijskih pristojnosti na drugih področjih. Splošna načela v primeru prekrivanja pristojnosti so sicer: 1) v teh primerih naj potekajo skupni pregledi, v katerih sodelujeta oba organa; in 2) organi naj bodo med seboj usklajeni, pregledi/ nadzori pa naj se ne podvajajo. Tem načelom v praksi sledi tudi Zagovornik pri nadzoru na področju nediskriminacije. Če Zagovornik po prejetju predloga za obravnavo ugotovi, da je v zvezi z določenim ravnanjem že potekal inšpekcijski nadzor, preveri, ali so bila v nadzoru obravnavana tudi vprašanja diskriminacije, in če so bila, postopka obravnave ne izvede. Če pa je bil nadzor izveden, a ni

obravnaval vprašanja diskriminacije v smislu ZVarD, Zagovornik izvede svoj postopek ugotavljanja diskriminacije.

V bodoče bi lahko ta problem rešili na dva načina. Pri prvem bi bilo treba natančneje določiti kateri inšpektorat pokriva katero področje tako, da bodo z inšpekcijskimi nadzori in prekrškovnimi organi / pooblastili pokrita vsa z zakonom opredeljena področja varstva pred diskriminacijo. Ali pa je smiselno Zagovorniku dodeliti tudi prekrškovno funkcijo in zakonsko podlago za izvajanje inšpekcijskega nadzora, kar je povezano z ustrežno kadrovsko zasedbo institucije.

2.3 Delo na zadevah v pristojnosti organa – individualni primeri

Zagovornik je v letu 2018 hkrati obravnaval nezaključene zadeve, prejete med leti 2012 in 2017, ki so bile prenesene v leto 2018, kot tudi na novo prejete zadeve. Nekatere od nezaključenih zadev, prejetih v obdobju od 2012 do 2016, je Zagovornik prevzel ob primopredaji od prejšnjega zagovornika iz obdobja pred ustanovitvijo organa. Večinoma je šlo za pobude in prijave, ki jih je bilo potrebno obravnavati v skladu z ZUNEO. V poglavju 2.3.2. predstavljamo statistiko zadev za obdobje 2012 – 2017 ter njihov izid, v poglavju 2.3.3. statistiko obravnavanih ter zaključenih zadev v letu 2018, v poglavju 2.3.4 pa izid postopkov pred Zagovornikom.

2.3.1 Metodološko pojasnilo

Pri pripravi statističnega pregleda zadev, zaključenih v letu 2018, je bila prvič uporabljena nova metodologija. Za leto 2016 in 2017 je Zagovornik v rednih letnih poročilih poročal o zadevah, ki so bile *prejete* v danem letu ali prevzete ob primopredaji. S poročanjem za leto 2018 je prešel na nov sistem ter začel poročati o zadevah, ki so bile v danem koledarskem letu *zaključene*, ne glede na to, v katerem letu so bile prejete. S tem, da *zaključeno* pomeni, da je bil določen primer oziroma zadeva zaključena glede na pristojnosti Zagovornika, ne pomeni pa, da je bila morebitna diskriminacija tudi odpravljena. Ker se je organ od svoje ustanovitve leta 2016 soočal z zaostankom zadev iz obdobja pred ustanovitvijo novega organa, ki so čakale na obravnavo oziroma zaključek, je tak način v tem trenutku ustrežnejši za prikaz obsega dela. V poročilu je torej opredeljeno število

zadev, ki jih je Zagovornik v letu 2018 rešil (zaključil), a so bile prejete že v preteklih letih in so bile prenesene v obravnavo v letu 2018. Poleg tega je Zagovornik v letu 2018 sprti prejemal in tekoče obravnaval nove zadeve.

Druga ključna sprememba metodologije statističnega poročila za leto 2018 v primerjavi z metodologijo statističnih poročil za leti 2016 in 2017 je tudi v tem, da so bile do vključno leta 2017 kot zadeve v reševanju evidentirane zgolj zadeve ugotavljanja diskriminacije, ne pa tudi vprašanja, prošnje za svetovanja ter pomoč in podporo, ki jih je Zagovornik prav tako nudil posameznikom. Z letom 2018 pa je Zagovornik pričel tudi te zadeve beležiti v statističnem poročilu. Iz tega naslova se je povečalo število zadev, zajetih v statističnem delu poročila. Razlog za takšno spremembo je v tem, da obravnava vprašanja ali prošnje za svetovanje ali podporo zahteva obsežen angažma posameznega strokovnega sodelavca. Zagovornik tudi v takem primeru odpre spis pod ločeno klasifikacijsko številko, delo na takšni zadevi pa lahko obsega tudi več tednov ali mesecev, če je svetovanje stranki zahtevnejše, ali če priprava odgovora na vprašanje zahteva zbiranje podatkov ali obsežen študij posamezne problematike.

Za vse zadeve v obravnavi Zagovornik zbira podatke, ki jih potrebuje za končno statistično obdelavo. Ključni so podatki o osebni okoliščini, področju diskriminacije in obliki diskriminacije, zbira pa tudi podatke o tem, ali je pobuda podana anonimno oziroma ali je prijavitelj znan, ali gre za kolektivnega ali individualnega pobudnika, spol pobudnika, ali je bila pobuda prejeta neposredno s strani žrtve ali posredno na drug način, datum, ko je bila pobuda prejeta, kdaj je bila zadeva zaključena in kakšen je bil izid zadeve. V prejšnjih poročilih do vključno leta 2017 so bili statistično obdelani podatki za prejete zadeve, pri čemer so bili podatki o osebnih okoliščinah, oblikah in področjih življenja pridobljeni glede na trditve pobudnikov, ne glede na dejanski obstoj teh elementov.

V poročilu za leto 2018 pa lahko Zagovornik za tiste zadeve, v katerih je bila diskriminacija ugotovljena, potrdi, da so elementi, ki so jih zatrjevali pobudniki, tudi dejansko ugotovljeni, ali pa je ugotovil drugačne elemente. Pri vseh ostalih zadevah, v katerih diskriminacija ni bila ugotovljena, pa statistika še vedno prikazuje s strani pobudnikov zatrjevane osebne okoliščine, področja in oblike diskriminacije.

2.3.2 Statistika zadev za obdobje 2012 – 2017 in do konca leta 2018

V obdobju 2012 - 2017 je bilo skupno prejetih 372 predlogov za obravnavo diskriminacije in prošenj za svetovanje. Od tega je bilo do konca leta 2018 zaključenih 335 zadev. V obravnavi po 31. 12. 2018 organa tako ostaja skupno še 37 zadev, od tega 26 predlogov za obravnavo diskriminacije in 11 vprašanj oziroma prošenj za svetovanje iz obdobja 2012-2017. Ti statistični podatki vključujejo tako predloge za ugotavljanje diskriminacije, kot tudi prošnje za svetovanje in podporo.

STATISTIKA ZAKLJUČENIH ZADEV V LETU 2018

Ob začetku in tekom leta 2018

Tekom leta 2018

Na dan 31.12.2018

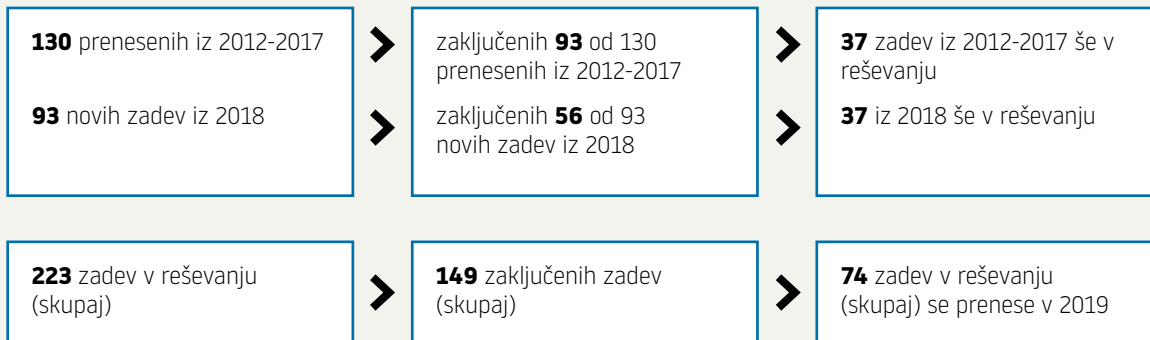


Tabela: Pregled prejetih zaključenih in obravnavanih predlogov za obravnavo diskriminacije za obdobje 2012–2017

LETO	PREJETI	V OBRAVNAVI dne 31. 12. 2016	V OBRAVNAVI dne 31. 12. 2017	V OBRAVNAVI dne 31. 12. 2018	ZAKLJUČENI (do 31. 12. 2018)
2012 (predlogi)	45	32	2	0	45
2013 (predlogi)	54	50	3	1	53
2014 (predlogi)	46	44	3	2	44
2015 (predlogi)	45	44	13	3	42
2016 (predlogi)	68	61	45	9	59
2017 (predlogi in svetovanja)	103	/	53	11	92
2012–2016 (svetovanja)	11	11	11	11	0
Skupaj (2012–2017)	372	242	130	37	335
2018 (predlogi, svetovanja)	93	/	/	37	56
				74	391

Opomba: Tabela prikazuje, koliko je bilo v posameznem letu prejetih pobud, in koliko jih je od teh v letih 2016, 2017 in 2018 še ostalo v obravnavi na zadnji dan posameznega leta. Iz nje je razvidno, da so bili v letu 2018 zaključeni še vsi preostali primeri, prejeti v letu 2012.

V letu 2012 je bilo prejetih 45 pobud, vse so bile zaključene do konca leta 2018. V letu 2013 je bilo prejetih 54 pobud, do konca leta 2018 je bilo zaključenih 53 pobud, v obravnavi je na začetku leta 2019 ostal še en primer. V letu 2014 je bilo prejetih 46 pobud, do konca leta 2018 jih je bilo zaključenih 44, v obravnavi sta še dve zadevi. V letu 2015 je na organ prispelo 45 pobud, do konca leta 2018 jih je bilo zaključenih 42, v obravnavi so še tri zadeve. V letu 2016 je bilo prejetih 68 pobud in predlogov za obravnavo diskriminacije, do konca leta 2018 je bilo zaključenih 59 zadev, v obravnavi je v začetku leta 2019 še 9 zadev. V letu 2017 so bile prejete 103 nove zadeve (od tega 79 predlogov za obravnavo diskriminacije,

ostale zadeve pa predstavljajo vprašanja, prošnje za svetovanje in ostala pisanja strank). Konec leta 2018 je bilo zaključenih 92 zadev, v obravnavi je na začetku leta 2019 še 11 zadev. Skupaj je bilo torej **ob koncu leta 2018 nezaključenih še 37 zadev**, prejetih med leti 2012 in 2017, ki so bile v reševanje prenešene v leto 2019. **V letu 2018 pa je bilo skupno prejetih 93 novih zadev predlogov za obravnavano diskriminacije in prošenj za svetovanje.** O tega jih je bilo v letu 2018 rešenih 56, **37 zadev iz leta 2018 pa je bilo prav tako prenesenih v reševanje v leto 2019.**

Iz zgornjega statističnega pregleda je razvidno, da je Zagovornik v letu 2018 pričel z obravnavo in tudi zaključil veliko večino zadev, prejetih od prejšnjega zagovornika ob primopredaji iz obdobja pred ustanovitvijo organa, kot tudi veliko večino zadev prejetih v letu 2017. Kot je opisano v letnem poročilu za leto 2017, je bilo delo organa v letu 2017 osredotočeno na vzpostavljanje strukturnih pogojev za delovanje, poleg tega pa je potekalo razjasnjevanje številnih pravnih vprašanj, povezanih s pristojnostmi in postopki. Kot predstavljeno v poglavju 2.2.3 Pristojnosti organa, so bila v letu 2018 ta vprašanja pristojnosti in postopkov razjasnjena do te mere, da je lahko stekla obravnava primerov.

2.3.3 Statistika zaključenih zadev v letu 2018

V leto 2018 je bilo iz prejšnjih let prenesenih v reševanje 130 zadev, od katerih je bilo v letu 2018 93 zadev tudi zaključenih. V letu 2018 je Zagovornik prejel v reševanje še 93 dodatnih novih zadev, od katerih je bilo tekom leta 2018 zaključenih 56 zadev.

V letu 2018 je bilo torej skupaj obravnavanih skupno 223 zadev. Od tega je bilo 149 zadev zaključenih. 74 zadev (37 iz obdobja 2012-2017 in 37 iz leta 2018) pa je še v reševanju in so prenesene v leto 2019.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Zagovornik je v letu 2018 intenzivno delal na prejetih zadevah – pobudah, predlogih za obravnavo ter prošnjah za svetovanje in podporo, kar izhaja tudi iz statističnih podatkov. Posebno pozornost je posvetil odpravi zaostankov iz naslova zadev, ki jih je prevzel ob primopredaji od prejšnjega zagovornika z drugačnim mandatom.

Za leto 2017 je Zagovornik poročal, da je bilo v leto 2018 prenesenih še 66 zadev, ki so bile prejete v obdobju od 2012 do 2016, ker še niso bile zaključene. Od teh jih je bilo 31. 12. 2018 v reševanju še 15, velika večina (51) pa je bila v letu 2018 zaključenih. Ob tem je Zagovornik reševal tudi zadeve prejete v letih 2017 in 2018.

Skupno je bilo tako v letu 2018 zaključenih 149 zadev.

Zaključeni primeri zajemajo zadeve, v katerih je bilo osebam nudeno **svetovanje** skladno s četrto alinejo 21. člena ZVarD, in zadeve, v katerih je potekal postopek **ugotavljanja diskriminacije** po 5. poglavju ZVarD. Od 149 zadev, zaključenih v letu 2018, je 33,56 odstotkov oziroma 50 zadev zajemalo svetovanje, v 66,44 odstotkih ali 99 zadevah pa je potekalo ugotavljanje diskriminacije.

Svetovanje posameznikom zajema preučitev položaja osebe prek identifikacije problema in ugotovitve, ali zadeva sodi v pristojnost Zagovornika. Če sodi v

pristojnost Zagovornika – torej če je podana osebna okoliščina in se zadeva nanaša na področje življenja, ki ne sodi v zasebno sfero posameznikov (v katero zakonska ureditev ne seže), Zagovornik stranki poda pravno in drugo svetovanje in napotke, kako ravnati. Pojasni ji svoje pristojnosti, možnosti ukrepanja in naloge ter s stranko poišče najprimernejši način za ukrepanje. Pri tem se Zagovornik srečuje tudi s posamezniki, ki niso pripravljeni ukrepati (npr. podati predloga za obravnavo), saj se ne želijo izpostavljati ali želijo ostati anonimni, potrebujejo pa informacije in napotke, kako ravnati, če bi se odločili za ukrepanje.

Nekateri posamezniki poizvedujejo, ali je v njihovem primeru mogoče ukrepati tudi, če ostanejo anonimni. V tem primeru Zagovornik pojasni, da je to odvisno od okoliščin primera; če gre za primer, ki se nanaša na točno določeno ravnanje v zvezi s konkretno osebo in konkretnim kršiteljem, potem anonimnosti ni mogoče zagotoviti, saj ni mogoče preiskovati konkretnega ravnanja na način, da se hkrati ne razkrije identiteta prijavitelja. Če pa gre za primer, v katerem je žrtev več in do diskriminacije prihaja zaradi zahtevanih pogojev ali širše prakse, je anonimnost mogoče ohraniti in obenem voditi postopek obravnave.

Ugotavljanje diskriminacije poteka na podlagi predlogov za obravnavo. Zagovornik vsak predlog najprej preuči in ugotavlja, ali je izpolnjeno trditveno breme. To pomeni, da preveri, ali so podana dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, ali je navedena osebna okoliščina, zaradi katere naj bi šlo za slabšo obravnavo, ter ali je osporavana obravnavo takšne narave, da posega v pravice, svoboščine, ugodnosti ali pravne koristi.

Preveri tudi, ali so podane vse bistvene sestavine predloga za obravnavo, določene v 36. členu ZVarD. Če trditveno breme ni izpolnjeno ali če manjkajo bistvene sestavine vloge, stranko zaprosi za dopolnitev po predpisih, ki urejajo splošni upravni postopek. Ko prejme popolno vlogo, v kateri je izpolnjeno trditveno breme, po 37. členu ZVarD preveri navedbe pri domnevnem kršitelju ali drugih subjektih, od katerih lahko zahteva posredovanje tistih podatkov in dokumentov, ki so v skladu z načelom sorazmernosti nujno potrebni za obravnavo posameznega primera za ugotovitev obstoja diskriminacije. Državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe Zagovorniku na njegovo zahtevo brezplačno posredujejo vse podatke, tudi osebne, in dokumente, ki jih Zagovornik nujno potrebuje za ugotovitev, ali v obravnavanem primeru obstaja diskriminacija.

Zagovornik nima zakonsko določenih mehanizmov ali sankcij za primere, ko se domnevni kršitelji ali drugi subjekti ne bi odzvali na pozive za podatke. Iz prakse sicer izhaja, da subjekti, pozvani za podatke in odgovore, v postopku večinoma odzivno sodelujejo. Ko ne sodelujejo, jih Zagovornik lahko le ponovno pozove k odzivu, na koncu pa sprejme odločitev na podlagi razpoložljivih dejstev in dokumentacije. Narava postopka ugotavljanja diskriminacije, v katerem je ključno pravilo obrnjenega dokaznega bremena, zavezance spodbuja, da sodelujejo v postopku, saj se v primeru izpolnitve trditvenega bremena predlagatelja dokazno breme prevali na zavezance, ki morajo dokazati, da niso diskriminirali. Če zavezanci ne izkoristijo priložnosti za dokazovanje, da niso diskriminirani, ima torej lahko za zavezance neugodne posledice v postopku.

O tem velja tudi ponovno navesti, da je tiste pobude, ki jih je Zagovornik prejel še v času veljavnosti ZUNEO, obravnaval po tem zakonu. Zato je v letu 2018 vodil

tudi neformalne postopke in izdajal mnenja skladno z 12. do 16. členom ZUNEO, in ne le postopke po ZVarD in ZUP.

Od 149 zadev, zaključenih v letu 2018, je 33,56 odstotkov oziroma 50 zadev zajemalo svetovanje, v 66,44 odstotkih ali 99 zadevah pa je potekalo ugotavljanje diskriminacije.

Tabela: Svetovanje in postopki ugotavljanja diskriminacije v letu 2018 – zaključeni primeri

Delo na zadevah v letu 2018	Število	Odstotek
Svetovanje	50	33,6 %
Postopki ugotavljanja diskriminacije	99	66,4 %
Skupaj	149	100,0 %

V nadaljevanju so predstavljeni statistični podatki zadev, zaključenih v letu 2018, po osebnih okoliščinah, oblikah diskriminacije in področjih, na katerih je bila diskriminacija zatrjevana.

2.3.3.1 Zatrjevane osebne okoliščine diskriminacije

Najpogosteje zatrjevana osebna okoliščina diskriminacije v zadevah, **zaključenih v letu 2018**, je bila **invalidnost** (15 zadev ali 9,62 odstotka). Sledi **seštevek osebnih okoliščin narodnosti, rase in etničnega porekla** (14 zadev ali 8,24 odstotka, od tega 8 primerov s področja rase in 4 primeri s področja rase ali etničnega porekla). Zatrjevana osebna okoliščina **spola** se je pojavila v 8 primerih (4,71 odstotka), sledile pa so **vera ali prepričanje** (7 zadev ali 4,12 odstotka), starost in spolna usmerjenost (vsaka v petih primerih, kar ustreza 2,94 odstotkom), družbeni položaj, premoženjsko stanje in kraj bivanja (vsaka po dve zadevi, kar ustreza 1,18 odstotku). Zagovornik je obravnaval tudi po en primer zatrjevane diskriminacije zaradi jezika, državljanstva druge države članice EU in državljanstva tretje države (1 primer ustreza 0,59 odstotka). V letu 2018 ni bilo zaključenih nobenih predlogov za obravnavo diskriminacije, prošenj za svetovanje ali vprašanj, pri katerih bi bila zatrjevana diskriminacija za sledeče osebne okoliščine: spolna identiteta, spolni izraz ali izobrazba.

V 16 primerih (9,41 odstotka) je bila zatrjevana druga osebna okoliščina, na primer stalno prebivališče, zdravstveno stanje, status upokojenca, članstvo v sindikatu, status samostojnega podjetnika in podobno.

Iz statističnega pregleda po osebnih okoliščinah je tudi razvidno, da v več kot polovici zadev (91 zadev ali 53,53 odstotka) osebna okoliščina ni bila navedena oziroma je iz opisa ravnanja ni bilo mogoče razbrati, kar kaže na nizko zavedanje o tem, da je osebna okoliščina bistveni element za ugotavljanje diskriminacije ter za izvajanje pristojnosti Zagovornika.

V spodnji tabeli se vsota naštetih osebnih okoliščin ne sešteje v skupno število primerov, zaključenih v letu 2018 (149). Vzrok za to je, da lahko en pobudnik zatrjuje diskriminacijo na podlagi več osebnih okoliščin hkrati ali pa podatek o osebni okoliščini kot vzroku za diskriminacijo sploh ni bil podan.

Tabela: Zatrjevane osebne okoliščine diskriminacije v zadevah zaključenih v letu 2018

Zatrjevane osebne okoliščine diskriminacije	Število	Odstotek
1. spol	8	4,7 %
2. narodnost	8	4,7 %
2.1 rasa ali etnično poreklo	6	3,5 %
2.2 jezik	1	0,6 %
3. vera ali prepričanje	7	4,1 %
4. invalidnost	15	8,8 %
5. starost	5	2,9 %
6. spolna usmerjenost	5	2,9 %
7. spolna identiteta	0	0,0 %
8. spolni izraz	0	0,0 %
9. družbeni položaj	2	1,2 %
10. premoženjsko stanje	2	1,2 %
11. izobrazba	0	0,0 %
12.1 državljanstvo druge EU članice	1	0,6 %
12.2 državljanstvo tretje države	1	0,6 %
12.3 kraj bivanja	2	1,2 %
drugo	16	9,4 %
ni osebne okoliščine	91	53,5 %

2.3.3.2 Področja življenja, kjer se diskriminacija dogaja

V letu **2018** je bilo največ **zaključenih zadev** s področja **zaposlovanja in dela**; 29 (26,61 odstotka) zadev je sodilo v področje zaposlitvenih pogojev in pogojev dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; 27 primerov (24,77 odstotka) pa je sodilo v področje pogojev za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem.

Sledi področje dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji in preskrbo z njimi, s prav tako 27 primeri (24,77 odstotka). S področja vzgoje in izobraževanja je Zagovornik zaključil 16 primerov (14,68 odstotka), s področja socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom pa 7 primerov (6,42 odstotka). Sledi še področje dostopa do socialnih ugodnosti (dva primera ali 1,83 odstotka) in področje članstva in vključevanja v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije (1 primer ali 0,92 odstotka). Ostali primeri so se nanašali na druga področja, kot so sodišča in različni mediji.

V spodnji tabeli se vsota naštetih področij življenja ne sešteje v skupno število primerov, zaključenih v letu 2018 (149), saj lahko en pobudnik zatrjuje diskriminacijo na več področjih življenja hkrati ali pa na drugih področjih, ki v zakonu niso izrecno opredeljena.

Tabela: Zatrjevana področja življenja v zadevah, zaključenih v letu 2018

Področja, kjer se zatrjuje diskriminacija	Število	Odstotek
1. dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem	27	24,8 %
<i>2. dostop do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso</i>	0	0,0 %
3. zaposlitveni pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami	29	26,6 %
<i>4. članstvo in vključevanje v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije</i>	1	0,9 %
<i>5. socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom</i>	7	6,4 %
<i>6. socialne ugodnosti</i>	2	1,8 %
<i>7. vzgoja in izobraževanje</i>	16	14,7 %
8. dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi	27	24,8 %

2.3.3.3 Oblike diskriminacije

ZVarD opredeljuje več različnih oblik diskriminacije. Najpogostejša zatrjevana oblika diskriminacije v zadevah, **zaključenih v letu 2018**, je bila **neposredna diskriminacija** (10dva primera ali 65,38 odstotka). Druga najpogostejša zatrjevana oblika diskriminacije je bila posredna diskriminacija (19 primerov ali 12,18 odstotka), sledita nadlegovanje (7 primerov ali 4,49 odstotka) in pozivanje k diskriminaciji (prav tako 7 primerov oziroma 4,49 odstotka) ter en primer spolnega nadlegovanja (0,64 odstotka).

V letu 2018 Zagovornik ni zaključil nobenega primera s področja navodil za diskriminacijo in viktimizacije. V 20 zaključenih zadevah (12,82 odstotka) ni bilo mogoče razbrati oblike diskriminacije, saj zadeva ni sodila v to področje.

V spodnji tabeli se vsota naštetih področij življenja ne sešteje v skupno število zadev zaključenih v letu 2018 (149) – en primer lahko namreč izkazuje značilnosti več oblik diskriminacije istočasno, v nekaterih primerih pa ni mogoče govoriti o obliki diskriminacije, saj ne gre za primer s področja diskriminacije.

Tabela: Zatrjevane oblike diskriminacije v zadevah zaključenih v letu 2018

Zatrjevane oblike diskriminacije	Število	Odstotek
Neposredna diskriminacija	102	65,4 %
Posredna diskriminacija	19	12,2 %
<i>Nadlegovanje</i>	7	4,5 %
<i>Spolno nadlegovanje</i>	1	0,6 %
<i>Navodila za diskriminacijo</i>	0	0,0 %
<i>Viktimizacija</i>	0	0,0 %
<i>Pozivanje k diskriminaciji ali javno opravičevanje zapostavljanja in preziranja</i>	7	4,5 %
<i>Ni podatka</i>	20	12,8 %

2.3.4 Izidi postopkov pred Zagovornikom

Zagovornik zadeve lahko zaključi na različne načine, v odvisnosti od različnih dejavnikov. Prvi dejavnik je zakonska podlaga. Prejšnji zakon (ZUNEO) je predvideval izdajo mnenj, ki jih novi zakon (ZVarD) ne predvideva več. Mnenja, ki so bila izdana v letu 2018, so bila torej izdana na podlagi ZUNEO, in sicer v zadevah, ki jih je Zagovornik prejel pred 24. 5. 2016, ko je pričel veljati ZVarD.

Drugi dejavnik, ki je vplival na način zaključka zadeve, je vrsta pristojnosti, ki jo je Zagovornik izvajal v posamezni zadevi. Za delo na področju konkretnih zadev sta ključni dve pristojnosti iz 21. člena ZVarD, in sicer izdaja priporočil (2. alineja 21. člena ZVarD) in nudenje neodvisne pomoči strankam (4. alineja 21. člena ZVarD), in pa pristojnosti iz 33. do 44. člena ZVarD. Tako Zagovornik v primerih vprašanj, ki jih prejme, in pa prošenj za svetovanje, podporo ali pomoč stranki poda **odgovor ali pojasnilo**. V postopkih ugotavljanja diskriminacije, ki jih vodi po 33. ali 34. členu ZVarD, ima pristojnost izdajanja odločb in odstopov drugim pristojnim organom. Poleg tega lahko skladno z 38. členom ZVarD zaključuje zadeve tudi s podajo zahtev za presojo ustavnosti na Ustavno sodišče Republike Slovenije.

Zaključki postopkov so odvisni tudi od odzivnosti prijavitelja. Če prijavitelj ni odziven in na primer ne odgovori na prošnjo za dopolnitev, pa iz izvirne vloge (predloga, prošnje, dopisa in podobno) ni mogoče pridobiti zadostnih informacij za dovolj konkretiziran odgovor, se postopek zaključi z uradnim zaznamkom. Postopek pa se z uradnim zaznamkom zaključi tudi takrat, ko zavezanec po ZVarD upošteva poziv Zagovornika k prenehanju diskriminatorne obravnave.

V spodnji tabeli se vsota naštetih izidov ne sešteje v skupno število zadev (149) zaključenih v letu 2018 – izid enega primera namreč lahko vključuje več različnih dokumentov (na primer mnenje in priporočilo, ali pa pojasnilo in priporočilo). Vsebinsko so izidi zadev predstavljeni v nadaljevanju, v poglavju 2.4 Delo na zadevah v pristojnosti organa – anonimizirani opisi zadev. V letu 2018 je bilo izdanih tudi pet odločb, ki pa v statistiki niso zajete – razlogi so opisani v poglavju 2.3.4.1 Odločbe.

Tabela: Izidi postopkov pred Zagovornikom za zadeve, zaključene v letu 2018

Izidi postopkov pred Zagovornikom	Število	Odstotek
Pojasnilo	108	68,8 %
Priporočilo	7	4,5 %
Mnenje	4	2,5 %
Uradni zaznamek	38	24,2 %
Skupaj	157	100,0 %

V 12 zadevah, ki jih je Zagovornik obravnaval, je bila diskriminacija ugotovljena, in sicer na različne načine:

- z mnenjem,
- po preučitvi tematike z izdanim priporočilom,
- z ugotovljeno sistemsko diskriminacijo.

Diskriminacija ni bila ugotovljena takrat, kadar je Zagovornik vodil postopek ugotavljanja diskriminacije, pa je ni ugotovil, ali takrat, kadar diskriminacije niti ni ugotavljal, saj je šlo za prošnje za svetovanje ali odgovarjanje na vprašanja. Drugi izidi izvajanja pristojnosti Zagovornika v posameznih zadevah vključujejo pojasnila posameznikom, za katera vprašanja je Zagovornik (ne)pristojen, kdaj bi lahko šlo za diskriminacijo, kaj lahko osebe storijo v primeru, če so bile diskriminirane, ali pa pojasnila, kako poteka postopek pred Zagovornikom. Gre tudi za zadeve, v katerih je bil predlog umaknjen, ko je bil oddan nepopoln predlog na način, da o njem ni mogoče odločati, ali pa gre za pisanje, ki ga Zagovornik prejme samo v vednost.

Tabela: Ali je šlo v primeru za diskriminacijo? (po zadevah, prejetih v posameznem letu)

Ali je šlo v primeru za diskriminacijo?			
Obdobje	Da	Niti da niti ne	Ne
2012-2016	4	10 – nepopoln predlog, Zagovornik ni pristojen, odgovori na vprašanja in pojasnila	14 – diskriminacija ni podana, podano pojasnilo
2017	4	47 – nepopoln predlog, Zagovornik ni pristojen, prejeto v vednost, umik prijave, zadeva je na sodišču, odgovori na vprašanja in pojasnila	31 – diskriminacija ni podana, podano pojasnilo
2018	4	22 – nepopoln predlog, Zagovornik ni pristojen, prejeto v vednost, umik prijave, odgovori na vprašanja in pojasnila	49 – diskriminacija ni podana, podano pojasnilo

* V tabeli so predstavljeni vsebinski izidi zadev po posameznem letu/ obdobju, ko so bile zadeve prejete v reševanje, in ne po letih, ko so bile zaključene. Podatki torej niso primerljivi s predhodnimi tabelami.

2.3.4.1 Odločbe

V letu 2018 je Zagovornik v postopku ugotavljanja diskriminacije izdal prvih pet odločb po ZVarD v povezavi z ZUP, od katerih je bila diskriminacija ugotovljena v enem primeru. Ta tip dokumenta ni zajet v statistiki za leto 2018 in tudi ne v zgornji tabeli »Izidi postopkov pred Zagovornikom«, saj nobena od teh zadev v letu 2018 ni bila zaključena. Razlog za to, da zadeva kljub temu, da je bila v njej izdana odločba, še ne šteje kot zaključena, je v tem, da v teh zadevah še vedno poteka spremljanje, na kakšen način bo odločba uresničena, ali pa se čaka, ali bo zoper odločbe katera od strank uporabila nadaljnja pravna sredstva. To je razlog, da te zadeve v statistiki zaključenih zadev za leto 2018 niso zajete, so pa predstavljene v nadaljevanju. Nekatere so tudi podrobneje predstavljene v vsebinskem delu poročila v poglavju 2.4 Delo na zadevah organa – anonimizirani opisi zadev iz dela Zagovornika.

Tabela: Odločbe Zagovornika v letu 2018

Št.	Odločbe Zagovornika v letu 2018	Vrsta odločbe	Sektor
0700-22/2018	Mestna občina naj bi kršila prepoved diskriminacije po ZVarD s tem, ko družini ne omogoča prevoza predšolskih otrok v vrtec ker v krajevnih skupnostih, kjer družina živi, ne zagotavlja plačljivega ali brezplačnega javnega prevoza. Prevoz predšolskih otrok predstavlja velik strošek za družino. Predlagatelj zatrjuje diskriminacijo zaradi družbenega položaja in kraja bivanja. Občina je dolžna zagotavljati le prevoz za osnovnošolske otroke, ker je osnovna šola obvezna. Zagovornik ni ugotovil diskriminacije v smislu ZVarD.	Ugotovitvena Diskriminacija ni bila ugotovljena.	javni (občina)
0700-34/2018	Prijavitelj navaja, da naj bi delodajalec neenako obravnaval njegovo delo glede na pogodbo o zaposlitvi v primerjavi z drugimi delavci. Omenja tudi grožnje, zmerjanje in neredno izplačevanje pokojnine k osebnemu dohodku. Kot razlog zatrjevane diskriminacije izpostavlja osebni okoliščini invalidnosti in izobrazbo. Stranka s svojimi navedbami in dokazili ni izkazala dejstev, ki bi opravičevala domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije in na podlagi katere bi moral zatrjevani kršitelj dokazovati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, kot to določa 40. člen ZVarD.	Ugotovitvena Diskriminacija ni bila ugotovljena.	zasebni (delodajalec)
0700-35/2018	Lokalno društvo invalidov je vložilo predlog za obravnavo diskriminacije v zvezi z dostopom do sredstev za invalidske organizacije. V predlogu za obravnavo predlagatelj zatrjuje diskriminacijo društva, ki ima status invalidske organizacije, ob tem pa izrazi sum, da fundacija, pristojna za razdeljevanje sredstev, diskriminatorno obravnava humanitarne organizacije ki niso zveze oziroma društva, ki delujejo na lokalni ravni. V predlogu je predlagatelj kot osebno okoliščino navedel poleg lokalne pripadnosti in družbenega položaja tudi invalidnost. Zagovornik je ugotovil, da društvo/predlagatelj kot pravna oseba v tem konkretnem primeru ne uživa varstvo pred diskriminacijo po ZVarD, saj ne gre za diskriminacijo zaradi osebnih okoliščin njegovih članov, ustanoviteljev ali članov vodstva.	Ugotovitvena Diskriminacija ni bila ugotovljena.	javni (upravljalec sredstev)
0700-45/2017	Predlagatelj navaja, da ga športno društvo diskriminira, saj mu onemogoča pridobitev sodniške licence za športnega sodnika v določeni športni panogi. Predlagatelj v svojem predlogu navaja, da je decembra 2017 ter naknadno še januarja ter marca 2018 po elektronski pošti podal vlogo za pridobitev sodniške licence za sezono 2018, v zvezi s katero pa je društvo odločilo, da do sodniške licence ni upravičen, saj presega starostno mejo 70 let, ki jo 10. člen statuta društva določa kot omejitev za aktivno opravljanje funkcije sodnika. Zagovornik je v postopku ugotovil, da društvo s tem, ko prijavitelju onemogoča pridobitev licence za športnega sodnika izključno zaradi starosti, brez individualnega preverjanja njegovih zmožnosti, krši prepoved neposredne diskriminacije zaradi starosti po 4. členu ZVarD.	Ugotovitvena Diskriminacija je bila ugotovljena.	zasebni (društvo)
0700-44/2017	Zagovornik je prejel anonimni predlog za obravnavo diskriminacije, iz katerega je izhajalo, da naj bi bili zaposleni v javnem zavodu, ki opravljajo terensko delo, diskriminirani na podlagi spola. Moški naj bi za opravljanje terenskega dela dobili drugačne bunde in zimska oblačila kot ženske, za namen opravljanja popolnoma enakega dela. Zagovornik je ugotovil, da je ureditev zagotavljanja delovne opreme zaposlenim korektna ter da na ravni sprejetih notranjih aktov med zaposlenimi ne razlikuje glede na spol ter posledično pri zagotavljanju delovne opreme zaposlenim ne krši prepovedi diskriminacije kot jo opredeljuje ZVarD.	Ugotovitvena Diskriminacija ni bila ugotovljena.	javni (zavod)

2.3.4.2 Priporočila

V letu 2018 je Zagovornik v postopkih obravnave diskriminacije izdal **sedem priporočil** v skladu z 21. členom ZVarD. Izdana priporočila se vsebinsko navezujejo na potrebne zakonske spremembe ali interpretacije predpisov in na ukrepe, ki sicer niso opredeljeni kot obveznost, bi pa njihov sprejem prispeval k večji enakosti ranljivih družbenih skupin.

Priporočila so bila izdana za naslednje osebne okoliščine: v štirih primerih **invalidnost** in po en primer: **narodnost, kraj bivanja in status** samostojnega podjetnika.

Sedem priporočil je bilo vsebinsko namenjenih:

- **tri priporočila pravnim osebam**, z upoštevanjem katerih bi lahko v konkretnih primerih odpravili diskriminacijo;
- **tri priporočila državnim organom**, ki lahko s spremembo predpisa odpravijo sistemsko diskriminacijo;
- **eno priporočilo občini**, ki lahko s spremembo predpisa smiselno spodbuja večjo enakost.

Tabela: Priporočila Zagovornika v letu 2018

Št.	Naslovnik priporočila	Vsebina priporočila	Osebna okoliščina
		Rezultat ali odziv naslovnika	
0701-6/2017	Občina Tolmin	<i>Pri obnovi lokalnega gledališča lastnik oziroma izvajalec dela nista zagotovila, da bi imeli uporabniki vozička zagotovljen nemoten dostop na oder. Zagovornik je na podlagi poizvedb ugotovil, da dostop do odra in zaodrja po standardu SIST ISO 21542: 2012 (Gradnja stavb – Dostopnost in uporabnost grajenega okolja) ni zahtevan, saj je potrebno zagotavljati dostop na oder le v novih objektih. Glede na navedeno ni možno govoriti o neposredni diskriminaciji zaradi invalidnosti v smislu ZVarD. Kljub temu pa je Zagovornik občini podal priporočilo, da pretehta možnosti zagotovitve neoviranega in stalnega dostopa gibalno oviranim osebam na oder in s tem ustvari pogoje, da bodo slednje enakopravneje vključene v družbo in bodo lahko v večjem številu sodelovale v kulturnem življenju in drugih dogodkih, ki jih gledališče ponuja. Pri tem je Zagovornik poudaril tudi zaveze iz Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov.</i>	Invalidnost
		Odziva ni bilo.	

Št.	Naslovnik priporočila	Vsebina priporočila	Osebna okolščina
Rezultat ali odziv naslovnika			
0700-29/2016--MDDSZ	Cankarjev dom	<p>Zagovornik je na predlog pobudnika obravnaval domnevno diskriminacijo, ki jo je pobudnik zatrjeval v zvezi z dostopom do javnih kulturnih prireditev, ki se odvijajo v Cankarjevem domu. Obiskovalcem na invalidskih vozičkih je na voljo omejeno število mest, vstopnice za ta mesta pa za dogodke zelo hitro poidejo. Zakon o izenačevanju možnosti invalidov⁶ (ZIMI) v 9. členu prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti pri dostopu do uporabe objektov v javni rabi in obveznost prilagoditve objektov v javni rabi, vendar je skrajni rok za takšno prilagoditev izjemno dolg – najkasneje do 2025. Ker je Cankarjev dom osrednji slovenski kulturni center in informacijska točka o dogajanju na področju kulture, ustanovljen med drugim tudi za izvajanje javne službe - kulturno-umetniškega programa, ki ga sofinancira Ministrstvo za kulturo (MK), je pomembno, da se tudi osebam z invalidnostmi čim prej in v čim večjem obsegu omogoči dostop. Zagovornik podaja priporočilo, da izpostavljeno tematiko Cankarjev dom obravnava in pretehta možnosti povečanja števila mest za obiskovalce na invalidskih vozičkih, še pred iztekom zakonskega roka za prilagoditev.</p> <p>Zavezanec se je odzval in pojasnil, da prilagoditve izvaja, a postopoma, saj ima v ta namen na voljo omejena finančna sredstva.</p>	Invalidnost
0700-44/2018	Uredništvo spletnega portala www.lendavainfo.com	<p>Na enem od lokalnih spletnih portalov je uporabnik pod različnimi članki objavjal diskriminatorne komentarje, uperjene zoper eno od priznanih manjšin. Predlagatelj je zatrjeval, da gre v komentarjih za nadlegovanje državljanov, pripadnikov te manjšinske skupnosti. Zagovornik je na podlagi pregleda številnih javno dostopnih objav konkretnega uporabnika ugotovil, da obstaja velika verjetnost, da komentarji pomenijo diskriminatorno ravnanje v odnosu do državljanov narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, in sicer prav na način, ki ga ZVarD prepoznava kot ponavljajoče se množično nadlegovanje. V Republiki Sloveniji obstaja na tem področju Kodeks regulacije sovražnega govora na slovenskih spletnih portalih, katerega podpisniki so vse večje medijske hiše v Sloveniji. Kodeks ni pravno zavezujoč, a priporoča zavezanost k doslednemu moderiranju uporabniških vsebin v smeri opozarjanja uporabnikov in interveniranja v primerih sovražnega govora. Zagovornik je ugotovil, da se uredništvo portala že zaveda pomembnosti problematike sovražnega govora in nestrpnosti, saj so na portalu objavljena pravila komentiranja, v kateri uredništvo komentatorje poziva k strpni in argumentirani razpravi brez sovražnega govora, nekateri komentarji nestrpni do pripadnikov narodne skupnosti pa so bili tudi že odstranjeni. V tem duhu ter upoštevajoč sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice Delfi AS proti Estoniji je Zagovornik skladno z drugo alinejo 21. člena ZVarD portalu priporočil, da še naprej skrbi za odpravljanje sovražnega govora in nestrpnosti na svojem portalu, posebej v komentarjih k objavljenim novicam oziroma člankom.</p> <p>Po pregledu portala ugotovljeno, da so nestrpni komentarji zoper manjšinsko skupnost izbrisani.</p>	Narodnost

6 Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17

Št.	Naslovnik priporočila	Vsebina priporočila Rezultat ali odziv naslovnika	Osebna okoliščina
0701-10/2018/4	Državni zbor Republike Slovenije Ministrstvo za infrastrukturo (MZI) v vednost	<p>Na Zagovornika se je s prošnjo za pomoč obrnila posameznica glede oprostitve plačila letne dajatve za motorna vozila, ki jo ureja Zakon o dajatvah za motorna vozila⁷ (ZDajMV). Pobudnica je mati invalidne hčere, v Republiki Sloveniji ima skupaj s preostalimi družinskimi člani dovoljenje za začasno prebivanje. Kot tujka, ki v Sloveniji še ne prebiva pet let, še ne izpolnjuje pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Upravna enota je v maju 2018 pobudnično vlogo za oprostitev plačila letne dajatve zavrnila z razlogom, da ne izpolnjuje pogojev petega odstavka 9. člena ZDajMV, po katerem lahko za mladoletno osebo uveljavljajo oprostitev plačila samo starši, pri katerih ima ta oseba stalno prebivališče. Zagovornik meni, da je tovrstna interpretacija petega odstavka 9. člena ZDajMV napačna in da bi bilo potrebno diktico petega odstavka 9. člena glede „stalnega prebivališča“ interpretirati v smislu skupnega bivanja mladoletne osebe s starši, ne glede na pravni status stalnega ali začasnega prebivališča takšnega skupnega bivanja. Zagovornik priporoča Državnemu zboru RS, da prične s postopkom avtentične razlage petega odstavka 9. člena ZDajMV, skladno s katero bi se upravičenost do oprostitve plačila letne dajatve za motorno vozilo presojala glede na skupnost bivanja mladoletne osebe s starši, ne glede na dejstvo, ali gre pravno za status stalnega ali začasnega prebivališča takšnega skupnega bivanja.</p> <p>Odziv Državnega zbora RS: predsednik Državnega zbora RS sporoči, da bo priporočilo predano novemu sklicu. Novi predsednik Državnega zbora RS poslance obvesti o priporočilu. Državni svet se odzove in pojasni, da je priporočilo prejel v vednost ter da so ga obravnavali. Državni svet RS posreduje Zagovorniku dopis MZI, v katerem slednje odgovarja na pisno vprašanje državnega svetnika. Ministrstvo se v dopisu opredeli, da ocenjuje, da ne gre za diskriminacijo.</p>	Invalidnost
0700-53/2016/6	Javna agencija Republike Slovenije za varnost prometa	<p>Kandidat za voznika se je obrnil na Zagovornika, ker ima potrebo po opravljanju teoretičnega dela izpita s tolmačem. Za opravljanje CPP s pomočjo tolmača (za slovenski znakovni jezik, tuji jezik, pomoč osebi z disleksijo, ali drug poseben primer), se razpisujejo posebni termini. V kolikor kandidat, ki želi opravljati teoretični del izpita s tolmačem, tega iz upravičenih razlogov ne more opravljati v razpisanih terminih ali za določeno lokacijo ni termina, se lahko obrne na Agencijo in se najde ustrezna rešitev. Kandidat se je obrnil na Agencijo s prošnjo po zagotovitvi jutranjega termina, vendar je iz priložene korespondence razvidno, da mu Agencija termina v jutranjih urah ni ugodila. Zagovornik je skladno z 2. alinejo ZVarD Agenciji podal priporočilo za prilagoditev pri oblikovanju terminov za kandidate, ki opravljajo izpit s pomočjo tolmača, na način, da jim bodo termini dostopni v enakih časovnih oknih, kot so na razpolago za izpite brez tolmača.</p> <p>Odziva ni bilo.</p>	Invalidnost

Št.	Naslovnik priporočila	Vsebina priporočila Rezultat ali odziv naslovnika	Osebna okolščina
0701- 5/2015/8	Občine Brezovica, Škofljica, Medvode, Ig, Grosuplje, Vodice, Dobrova- Polhov Gradec, Dol	Tržni inšpektorat RS je Zagovornika prosil za mnenje, ali je subvencioniranje cene mesečne vozovnice za brezposelne samo za območje Mestne občine Ljubljana (MOL) (prva cona) diskriminatorno oziroma ali takšna ponudba/praksa lahko pomeni kršenje načela enakosti zaradi osebnih okoliščin (brezposelnost, kraj bivanja). Zagovornik je ocenil, da je ukrep nižje cene vozovnice, katere razliko sofinancira MOL, t.i. spodbujevalni ukrep, v skladu z določbo 6. člena ZUNEO. Namenjen je socialno in ekonomsko šibkejšim posameznikom in zasleduje cilj socialne pravičnosti. Ukrep je namenjen brezposelnim za uporabo potniškega prometa znotraj MOL, ne pa tudi potnikom na integriranih linijah. MOL po oceni Zagovornika s tem ne ravna v nasprotju z določbami ZUNEO, saj je posamezna občina tista, ki na svojem območju določa način in organizacijo mestnega linijskega prevoza. Zakon ne nalaga obveznosti občinam, da bi vsem brezposelnim osebam subvencionirala prevoz do občine, kjer imajo stalno prebivališče. Ne bi pa bilo nobenih zadržkov, da bi se za tovrsten ukrep odločile tudi druge občine, kar je zagovornik določenim občinam tudi priporočil.	Kraj bivanja
Odziva ni bilo.			
0701- 8/2017/2	Ministrstvo za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti	Zagovornika je Varuhinja človekovih pravic seznanila s problematiko 18.b člena Zakona o socialnem varstvu ⁸ (ZSV), ki se nanaša na različno obravnavo zaposlenih po pogodbi o zaposlitvi in samostojnih podjetnikov pri pridobitvi statusa družinskega pomočnika. Po preučitvi tematike Zagovornik ugotavlja, da iz veljavne ureditve ne izhajajo utemeljeni razlogi za razlikovanje med omenjenima kategorijama potencialnih družinskih pomočnikov. MDDSZ kot pripravljavcu ZSV priporoča, da prične s pripravo predloga ustrezne spremembe 18.b člena ZSV, ki ne bo diskriminatorna glede na status zaposlenih in samozaposlenih.	Status samostoj- nega pod- jetnika
Odziva ni bilo.			

8 Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg in 31/18 – ZOA-A

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za infrastrukturo ter Javna agencija Republike Slovenije za varnost prometa do oddaje tega poročila Zagovorniku še niso sporočili, ali nameravajo podano priporočilo upoštevati.

2.4 Delo na zadevah v pristojnosti organa – anonimizirani opisi zadev

V nadaljevanju je prek anonimiziranih primerov opisana praksa Zagovornika s področja obravnave zadev, in sicer tako v primerih, ko so se posamezniki na Zagovornika obrnili s prošnjo za svetovanje in podporo kot tudi v primerih, ko so bili vloženi predlogi za obravnavo diskriminacije. Primere diskriminacije je Zagovornik obravnaval na podlagi prejetih predlogov, ki so jih vložile žrtve diskriminacije (33. člen ZVarD), ali pa v okviru postopkov, ki jih Zagovornik lahko sproži po uradni dolžnosti, če prejme anonimni predlog, če prejme predlog s strani tretje osebe (ki ni žrtev) ali če za diskriminacijo izve na drug način (34. člen ZVarD).

V nadaljevanju so primeri iz dela Zagovornika predstavljeni po osebnih okoliščinah in področjih diskriminacije.

2.4.1 Osebne okoliščine

2.4.1.1 Spol

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 8 zadev s področja spola. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala nadlegovanje, obravnavo očetov na področju skrbništva in stikov z otroki, seksistično rabo jezika in ugodnejšo obravnavo žensk pri dostopu do športnega dogodka.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Klub je organiziral športno prireditev, kjer je bila za udeležbo predvidena nižja štartnina za ženske kot za moške. Zagovornik je prejel pobudo, da takšno neenako zaračunavanje pomeni diskriminacijo oseb na podlagi (moškega) spola. Pobuda je bila vložena v času veljavnosti ZUNEO. Zagovornik je v zadevi ugotovil obstoj diskriminacije na podlagi spola na področju dostopa do dobrin in storitev.

Po ugotovitvi dejanskega stanja je Zagovornik ugotavljal, ali bi obravnava lahko sodila med izjeme od prepovedi diskriminacije po 2.a členu ZUNEO, po katerem zakon ne izključuje različnega obravnavanja, če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna. Cilj povečanja števila žensk kot udeleženk na dogodku, ki ga je navedel organizator, je Zagovornik prepoznal kot zakonit in legitimen v smislu spodbujanja žensk, kot podzastopanih na prireditvi, k rekreativnim dejavnostim. Zagovornik pa sredstva nižje štartnine, s katerim je želel organizator doseči cilj doseči povečanje števila udeleženk, ni mogel potrditi kot potrebnega (nujnega, ali neizogibnega) za doseg navedenega cilja. Večjo udeležbo žensk na tem dogodku bi organizator lahko dosegel z drugimi oziroma drugačnimi sredstvi (in torej ne nujno s popustom pri prijavnini), npr. z oglaševanjem. Tudi sicer nižja štartnina za ženske ni bil učinkovit ukrep, za povečanje števila prijavljenih žensk, saj je bila udeležba žensk po tem znižanju cene prijavnine še slabša, kot prej.

Zagovornik je še ocenjeval, ali bi glede na preteklo izkušnjo velikega razkoraka v zastopanosti spolov na prireditvi lahko prizadevanje za zvišanje udeležbe žensk lahko razumeli tudi kot t. im. posebni ukrep v smislu spodbujevalnega ukrepa, ki daje posebne ugodnosti ali uvaja posebne spodbude za osebe v manj ugodnem položaju (po drugi alineji drugega odstavka 6. člena ZUNEO). Vendar pa Zagovornik oseb ženskega spola v konkretni zadevi ni prepoznal kot tistih, ki bi zaradi svojega spola bile v manj ugodnem položaju kot moški, v smislu, da si ženske ne bi mogle privoščiti plačila enake štartnine kot moški. Zagovornik je ugotovil, da tega sredstva za doseg cilja ni mogoče razumeti kot spodbujevalnega posebnega ukrepa.

(št. zadeve 0700-28/2016-MDDSZ, mnenje z dne 19. 12. 2018)

2.4.1.2 Rasa, narodnost ali etnično poreklo

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 14 zadev s področja narodnosti. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala diskriminatorne oglase političnih strank, diskriminatorne medijske vsebine in komentarje na spletnih portalih, dostop do zaposlitve in diskriminatorne oglase za oddajo stanovanj v najem.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Na enem od lokalnih spletnih portalov je uporabnik pod različnimi članki objavljaval diskriminatorne komentarje, uperjene zoper eno od ustavno priznanih manjšin. Predlagatelj je zatrjeval, da gre v komentarjih za nadlegovanje državljanov, pripadnikov te manjšinske skupnosti.

Zagovornik je na podlagi pregleda številnih javno dostopnih objav konkretnega uporabnika ugotovil, da obstaja velika verjetnost, da komentarji pomenijo diskriminatorno ravnanje v odnosu do državljanov narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, in sicer prav na način, ki ga ZVarD prepoznava kot ponavljajoče se množično nadlegovanje. Komentarji učinkujejo na te pripadnike narodne skupnosti tako, da zanje ustvarjajo ponižujoče, sramotilno in žaljivo okolje oziroma da žalijo njihovo dostojanstvo, saj jim ne priznavajo suverenih narodnih oziroma narodnostnih pravic, temveč jih predstavijo kot manjvredne. Zagovornik se zaveda spoštovanja svobode govora, način podajanja določenih vsebin v javnih izjavah pa lahko ustvarja tudi učinek pri tistih, ki so predmet teh vsebin ali naslovniki teh izjav. Poleg tega je z drugim odstavkom 11. člena ZVarD prepovedano »javno opravičevanje zapostavljanja ali preziranja oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin ..., kot tudi opravičevanje idej o prevladi ali večvrednosti osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi, ki izvirajo iz navedenih osebnih okoliščin nad tistimi, ki niso člani te skupine.«

Javno informiranje prek spletnih portalov Zagovornik prepoznava kot vrsto področja javnega življenja v sklopu dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti. V Republiki Sloveniji obstaja na tem področju Kodeks regulacije sovražnega govora na slovenskih spletnih portalih (Spletno oko, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani), katerega podpisniki so vse večje medijske hiše v Republiki Sloveniji kot lastnice svojih spletnih portalov. Kodeks sicer ni pravno zavezujoč, a priporoča zavezanost k doslednemu moderiranju uporabniških vsebin v smeri opozarjanja uporabnikov in interveniranja v primerih sovražnega govora, in sicer z možnostjo prijave sovražnega govora s strani drugih uporabnikov in tudi s sprotnim brisanjem spornih komentarjev s strani moderatorjev spletnih portalov.

Zagovornik je ugotovil, da se uredništvo portala že zaveda pomembnosti problematike sovražnega govora in nestrpnosti, saj so na portalu objavljena pravila komentiranja, v kateri uredništvo komentatorje poziva k strpnosti in argumentirani razpravi brez sovražnega govora, nekateri komentarji nestrpni do pripadnikov narodne skupnosti pa so bili tudi že odstranjeni. V tem duhu ter upoštevajoč sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice *Delfi AS proti Estoniji* je Zagovornik skladno z drugo alinejo 21. člena ZVarD portalu priporočil, da še naprej skrbi za odpravljanje sovražnega govora in nestrpnosti na svojem portalu, posebej v komentarjih k objavljenim novicam oziroma člankom.

(št. zadeve 0700-44/2018, mnenje z dne 17. 12. 2018)

2.4.1.3 Jezik

Zagovornik je v letu 2018 zaključil eno zadevo s področja jezika.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Zagovornik je prejel prošnjo Inšpektorata RS za šolstvo in šport na temo vzgojnega ukrepa v dvojezičnem javnem vrtcu, v katerem poteka program v italijanskem jeziku. V vrtcih na dvojezičnem območju velja pravilo, da če program poteka v enem jeziku, se otroci seznanjajo tudi z drugim jezikom. Strokovna delavka pa je v vrtcu izvajala vzgojni ukrep, in sicer kaznovanje vsakega otroka za izrečene slovenske besede s črno piko, za deset črnih pik pa prepoved igranja za en dan na igrišču.

Zagovornik je ocenil, da gre nedvomno za prakso, ki pri otroku povzroči prikrajšanje in je v večji meri prizadela otroke iz slovensko govorečih ali dvojezičnih družin, saj so ti otroci izkustveno slovenski jezik pogosteje uporabljali v vrtcu tudi v času, ko bi se morali sporazumevati v italijanskem jeziku, kar bi lahko pomenilo posredno diskriminacijo. Glede na to, da gre za italijanski vrtec, v katerem se tudi slovensko govoreči otroci seznanjajo z italijanskim jezikom, je vzgojiteljica zasledovala legitimen cilj, vprašanje pa je, ali so bila sredstva za doseg tega cilja ustrezna, nujno potrebna in s tem sorazmerna. Tu pa gre za strokovno vprašanje primernosti vzgojnega ukrepa, ki ga je delavka uporabljala pri delu z vrtčevskimi otroki, presoja tega pa ne sodi v pristojnost Zagovornika.

Zagovornik je tako pristojnemu inšpektoratu podal mnenje v zvezi z vidikom zadeve, ki sodi v pristojnost ZVarD, pristojnost inšpektorata pa je, da presoja ustreznost vzgojnega ukrepa.

(št. zadeve 0700-29/2018/2, odgovor z dne 17. 10. 2018)

2.4.1.4 Vera ali prepričanje

Zagovornik je v letu 2018 zaključil sedem zadev s področja vere ali prepričanja. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala diskriminatorne medijske vsebine, oglas zagotavljanja stanovanj za najem samo skupini določene veroizpovedi, vprašanje zagotavljanja vegetarijanskega obroka pri delodajalcu, zahteva po verskem opredeljevanju v šolstvu, ugovor vesti pri dostopu do usposabljanja oziroma zaposlitve, obravnavo v postopku pridobitve državljanstva in zagotavljanje šolskega obroka brez svinjine.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Vodstvo šole je med učence razdelilo obvestila, da bodo odslej na voljo šolski obroki, ki ne vsebujejo svinjine in njenih proizvodov, starši oziroma skrbniki pa so bili zaproseni, da s svojim podpisom potrjujejo, ali želijo, da otrok ne uživa svinjine. Inšpektorat za šolstvo in šport, ki je prejel prijavo, da s tem vsem učencem ne bi bila zagotovljena enakost pred zakonom, se je za mnenje obrnil na Zagovornika načela enakosti.

Zagovornik je ocenil, da gre v zadevi za uveljavitev instituta primerne/ razumne prilagoditve, in sicer na podlagi osebne okoliščine veroizpovedi, ki prepoveduje uživanje svinjine. V slovenski zakonodaji je sicer institut razumne/ primerne prilagoditve delno uveljavljen le na področju osebne okoliščine invalidnosti. Vsebinsko pa so lahko ukrepi za razumno/ primerno prilagoditev sprejeti tudi na drugih področjih in v povezavi z drugimi osebnimi okoliščinami, ne le na področju invalidnosti. Obravnavana šola je z ukrepom prehrano, ki jo zagotavlja za šoloobvezne otroke, prilagodila veroizpovedi skupine otrok (oziroma posredno njihovih staršev, lahko gre za judovsko in muslimansko vero), saj bi bili v nasprotnem primeru ti otroci lahko prikrajšani za šolski obrok. Pri tem je ravnala v tudi v duhu načela koristi otroka, ki je varovan z Družinskim zakonikom.

Tovrstna uveljavitev instituta primerne/ razumne prilagoditve ne posega v pravice drugih in ne pomeni diskriminacije tistih, ki tovrstne prilagoditve ne potrebujejo. Glede na navedeno Zagovornik v odstopljeni pobudi ni zaznal elementov diskriminacije. (št. zadeve 0700-57/2016, pojasnilo z dne 21.11.2018)

2.4.1.5 Invalidnost

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 15 zadev s področja invalidnosti. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala dostop do zaposlitve, pogoje dela, socialno zaščito, dostop do vrtca z rednim programom, dostop do dobrin in storitev, dostop do sodišč in volišč ter obveznost državnih organov, da odgovarjajo v brajici.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Pri obnovi lokalnega gledališča lastnik oziroma izvajalec dela nista zagotovila, da bi imeli uporabniki invalidskega vozička zagotovljen nemoten dostop na oder. Na Zagovornika se je obrnila pobudnica, ki je zatrjevala, da gre za diskriminacijo na podlagi invalidnosti.

Zagovornik je na podlagi poizvedb ugotovil, da je bil objekt rekonstruiran na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja ter da je pridobil tudi uporabno dovoljenje; zagotovljen je neoviran dostop, vstop in uporaba prostorov, namenjenim obiskovalcem, v dvorani so zagotovljena tri mesta za osebe na vozičkih, kar je več kot 1 % sedežev dvorane, kot zahtevajo predpisi. Dostop do odra in zaodrja po standardu SIST ISO 21542: 2012 (Gradnja stavb – Dostopnost in uporabnost grajenega okolja) ni zahtevan, saj je po navedenem standardu potrebno zagotavljati dostop na oder le v novih objektih. Ugotovil je še, da je bila od odprtja objekta potreba po dostopu za gibalno ovirane osebe na oder redko izražena, ko pa je bila izražena, je bila zahteva realizirana. Glede na navedeno ni možno govoriti o neposredni diskriminaciji zaradi invalidnosti v smislu ZVarD.

Kljub temu pa je Zagovornik na podlagi druge alineje prvega odstavka 21. člena ZVarD občini podal priporočilo, da pretehta možnosti zagotovitve neoviranega in stalnega dostopa gibalno oviranim osebam na oder in s tem ustvari pogoje, da bodo slednje enakopravne vključene v družbo in bodo lahko v večjem številu sodelovale v kulturnem življenju in drugih dogodkih, ki jih gledališče ponuja. Pri tem je Zagovornik poudaril tudi zaveze iz Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov.

(št. zadeve 0701-6/2017, priporočilo z dne 27. 11. 2018)

2.4.1.6 Spolna usmerjenost

Zagovornik je v letu 2018 zaključil pet zadev s področja spolne usmerjenosti. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala diskriminatoren govor, diskriminatorne medijske vsebine, izbor projektov na javnih razpisih in diskriminatorne oglase za oddajo nepremičnin v najem.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Prijaviteljica je na spletnem portalu, na katerem fizične osebe objavljajo oglase o prodaji ali oddaji nepremičnin, zasledila oglas, na katerem je bilo zapisano, da se nepremičnina ne oddaja migrantom, gejem in »delavcem iz Juge«. Na Zagovornika se je obrnila s prošnjo za pojasnilo, ali je pristojen za tovrstne zadeve. Zagovornik je po prejemu vprašanja vpogledal na spletno mesto in ugotovil, da opisani oglas ni več objavljen. Nato je ugotovil, da je o spornem oglasu objavljena novica na novičarskem portalu skupaj s posnetkom zaslona, iz katerega je izhajalo, da je bil ta oglas objavljen, uporabnik pa ga je po prejemu prijave sam umaknil s portala.

Iz opisanega oglasa in določil ZVarD izhaja, da bi obravnavani primer nedvomno sodil v pristojnost Zagovornika, saj gre pri vprašanju navedenega oglasa za področje dostopa do dobrin in storitev, konkretno do najemnega stanovanja, ki je izrecno vključeno v ZVarD. Iz oglasa so razvidne tudi osebne okoliščine rase, etničnega porekla in spolne usmerjenosti, ki jih ZVarD v 1. odstavku 1. člena izrecno navaja kot osebne okoliščine, zaradi katerih diskriminacija ni dovoljena, in pa državljanstvo, ki jih ZVarD zajema pod besedno zvezo »katerakoli druga osebna okoliščina«. Ker oglas omenja več osebnih okoliščin, je za presojo njegove diskriminatornosti relevantna določba 1. alineje 12. člena ZVarD, ki prepoveduje večkratno (multiplo) diskriminacijo. Pri tem je nepomembno dejstvo, da je nepremičnina, ki se oddaja v najem, v zasebni lasti.

Zagovornik je po 1. odstavku 2. člena ZVarD namreč pristojen ne le za nadzor nad diskriminacijo, ki se pojavi v javnem sektorju, ampak tudi za tisto, ki se pojavlja v zasebnem sektorju, torej tudi nad najemodajalci, ki so fizične osebe in oglašujejo prosta stanovanja ali sobe na spletu.

(št. zadeve 0701-36/2018, pojasnilo z dne 6. 11. 2018)

2.4.1.7 Spolna identiteta in spolni izraz

V letu 2018 Zagovornik ni obravnaval posameznih primerov (predlogov za obravnavo ali prošenj za svetovanje) s področja spolne identitete ali spolnega izraza.

2.4.1.8 Starost

Zagovornik je v letu 2018 zaključil pet zadev s področja starosti. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala dostop do zaposlitve ali pripravništva, dostop do kartice ugodnosti, namenjene upokojujencem, diskriminatornih medijskih vsebin in dostop do dobrin in storitev.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Predlagatelj ob dopolnjenem 70 letu starosti ni več mogel nadaljevati dela kot športni sodnik v eni od športnih panog. Po določbi statuta društva, ki podeljuje licence za to dejavnost, se aktivna kariera sodnika zaključí 31. decembra v letu, ko sodnik dopolni starost 70 let. Društvo je Zagovorniku pojasnilo, da je bil razlog za vključitev pogoja starosti v statut društva v pravilih mednarodne športne zveze, ki določa isti pogoj.

Zagovornik je ugotovil, da gre v zadevi za neposredno diskriminacijo na podlagi starosti. Gre za strokovno športno društvo, ki na prostovoljni osnovi združuje fizične osebe, ki se ukvarjajo s določenim športom. V

okviru svojih pristojnosti je društvo osrednja oziroma edina sodniška organizacija v Sloveniji na področju tega konkretnega športa, ki je med drugim pristojna za določanje sodnikov za vse prireditve. Zakon o društvih⁶ (ZDru-1) v 4. členu terja, da morajo biti temeljni in drugi akti društev v skladu s tem zakonom in s pravnim redom Republike Slovenije, kamor nedvomno sodi tudi ZVarD. Uresničevanje pravice do svobodnega združevanja oziroma pravic članov v društvih mora biti zagotovljeno brez diskriminacije.

S postavitvijo starostnega kriterija je tako društvo rednim članom, ki so že dopolnili 70 let, onemogočilo enakopravno uresničevanje pravic (pravica biti delegiran na tekme kot sodnik) oziroma enakopravno udejstvovanje pri dejavnosti društva (aktivno opravljanje nalog sodnika). Zagovornik je presojal, ali tovrstno razlikovanje rednih članov društva sodi v eno od izjem od prepovedi diskriminacije iz prvega odstavka 13. člena ZVarD, skladno s katerim neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena). Zagovornik je ugotovil, da društvo z ničemer ni uspelo izkazati, da je s postavitvijo starostnega kriterija za aktivno opravljanje funkcije športnega sodnika zasledovalo določen legitimen cilj, prav tako ni uspelo izkazati ustreznosti, potrebnosti in sorazmernosti ukrepa (starostne meje). Starost sama po sebi ne opredeljuje psihofizičnih lastnosti ljudi. Teh ni mogoče ugotavljati s posploševanjem, ampak le konkretno, npr. z individualnimi testi sposobnosti oziroma zmožnosti.

(št. zadeve 0700-45/2017, odločba z dne 6. 12. 2018)

Področje starosti zajema tako primere predlogov za obravnavo ali prošenj za svetovanje, ki jih vložijo starejši, na primer zaradi tega, ker zaradi starosti več ne morejo dobiti zaposlitve ali ker so prestari, da bi lahko uveljavljali določeno socialno ugodnost, ki je starostno omejena. Lahko pa jih vložijo tudi osebe, ki določenih pravic, možnosti ali ugodnosti ne morejo uveljaviti, ker so premladi, saj je za dostop do njih določena minimalna starost. Pogost primer za to so določena strokovna delovna mesta ali funkcije, za katere se pričakujejo življenjske izkušnje in zrelost, za katere se domneva, da so pridobljene (tudi) z dopolnitvijo določene starosti. Tovrstne minimalne starostne omejitve so lahko dopustne, če so utemeljene z legitimnim ciljem in skladne z načelom sorazmernosti. Pogoste so tudi situacije, ko je določena ugodnost dostopna le osebam nad 18 letom starosti. Zagovornik je obravnaval tudi tak primer.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Na Zagovornika se je s prošnjo za nasvet obrnila stranka, katere mladoletna hči, sicer prejemnica vdovske pokojnine po očetu, ni mogla obnoviti kartice ugodnosti določene trgovske verige, do katere so upravičeni prejemniki pokojnine. Trgovec je po uveljavitvi Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov EU prenovil splošne pogoje poslovanja in vzpostavil sistem, po katerem mladoletne osebe niso mogle obnoviti kartice ugodnosti, kar je stranka štela za diskriminacijo po starosti.

Zagovornik je trgovca zaprosil za pojasnilo in pozval k obnovitvi kartice ugodnosti. Trgovec se je odzval in stranko povabil k ureditvi formalnosti, potrebnih za obnovo kartice. Kljub temu se je stranka ponovno obrnila na Zagovornika in pojasnila, da njena mladoletna hči ni mogla kot prejemnica pokojnine kartice obnoviti sama, pač pa je trgovec zahteval podpis stranke kot njene zakonite zastopnice. Stranka je Zagovornika ponovno pozvala h ukrepanju.

Zagovornik je po preučitvi okoliščin primera in pravnih podlag stranki pojasnil, je trgovec zaradi uveljavitve Splošne uredbe EU o varstvu podatkov članstvo prenovil na način, da po novem temelji na pogodbeni osnovi. Podpis pogodbe pa v Sloveniji neposredno z osebami do 18. leta starosti ni možen, temveč mora pogodbo

⁶ Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNorg

zanje podpisati zakoniti zastopnik. V tem smislu gre za različno obravnavo glede na starost, ki pa je dovoljena, saj sodi v izjeme od prepovedi diskriminacije skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD. Različna obravnavo glede na starost je dopustna. Zakoniti cilj, ki se zasleduje z zahtevo, da pogodbo za osebo do 18. leta podpiše zakoniti zastopnik, je v zagotavljanju varnosti pravnega prometa, sredstvo (ki je v tem primeru zahteva, da pogodbo podpiše zakoniti zastopnik) pa je primerno: zakoniti zastopnik je praviloma polnoletna oseba in šteje se, da je sposobna sodelovati v pravnem prometu. Sredstvo je tudi potrebno, saj je za veljavnost pogodbe potreben podpis obeh strank, tudi če je ena od njih mladoletna.

Zagovornik je še pojasnil, da prejemanje pokojnine, do katere je lahko po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁷ (ZPIZ-2) upravičena tudi mladoletna oseba, vsebinsko ni neposredno povezano s pravico podpisovanja pogodb. Pravica do prejemanja pokojnine je bila s strani trgovca že upoštevana na način, da je prejemnica, ki je mladoletna oseba, upravičena do kartice popustov, namenjene upokojencem. Po oceni Zagovornika pa trgovec ni zavezan prejemanja pokojnine upoštevati na način, da bi kot podpisnika pogodbe sprejel mladoletno osebo.

(št. zadeve 0700-16/2018)

2.4.1.9 Družbeni položaj

Zagovornik je v letu 2018 zaključil dva primera diskriminacije zaradi družbenega položaja.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Pobudnica je zaprosila za svetovanje v zvezi s pridobitvijo denarne socialne pomoči in kot problematično izpostavila metodologijo izračunavanja premoženja, ki se upošteva pri presojanju upravičenosti osebe do denarne socialne pomoči. Slednje po mnenju pobudnice pomenijo diskriminacijo nižjih slojev prebivalstva. Ob tem je pobudnica tudi izrazila željo po ohranitvi anonimnosti. V konkretnem primeru tako Zagovornik ni mogel ukrepati na način ugotavljanja diskriminacije zoper pobudnico, ki je želela ostati anonimna. Problematiko je lahko preučil le na sistemski ravni. V takem primeru, ko Zagovornik po preučitvi v zadevi prepozna potencialni sistemski problem na področju neenakega obravnavanja, primer prenese iz oddelka za ugotavljanje diskriminacije, svetovanje in zagovorništvo v oddelek za sistemsko spremljanje, ozaveščanje in preventivo, kjer se izvaja dejavnost raziskovanja, spremljanja in priprave sistemskih priporočil.

(št. zadeve 0700-25/2017-MDDSZ, odgovor z dne 25. 10. 2018)

2.4.1.10 Premoženjsko stanje

Zagovornik je v letu 2018 zaključil dva primera diskriminacije zaradi premoženjskega stanja.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Pobudnik je na Zagovornika naslovil sporočilo, v kateri je zatrjeval, da si direktorica javnega zavoda prilašča edino prosto parkirno mesto pred zavodom, za kar naj ne bi imela pravne podlage. Glede na to, da je na zavodu zaposlenih več deset ljudi, še nekajkrat več pa je uporabnikov zavoda, od katerih je vsaj polovica socialno ogroženih, je predlagatelj menil, da gre v tem primeru za kršitev načela enakosti. Zagovornika je zaprosil za pojasnilo, ali je pristojen za ukrepanje in za nasvet, na kateri organ se obrniti.

⁷ Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/17

Zagovornik je najprej ugotovil, da je razlog za različno obravnavo direktorice v primerjavi z ostalimi potencialnimi koristniki parkirnega mesta na delovnem mestu, ki pa ni osebna okoliščina v smislu ZVarD. Osebne okoliščine so namreč prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Obenem je ravno delovno mesto razlog za različne ugodnosti, ki so priznane osebam, ki delajo na določenem delovnem mestu. Za primer, če položaj direktorice (v primerjavi z ostalimi zaposlenimi) ne upravičuje uporabe parkirnega mesta, je Zagovornik pobudniku svetoval, naj se z vprašanjem obrne na svet zavoda.

Kot ločeno vprašanje pa je Zagovornik obravnaval primerjavo položaja direktorice s položajem oseb, ki so koristniki storitev zavoda, od katerih so mnogi socialno ogroženi, kjer pa bi potencialno lahko šlo za različno obravnavo na podlagi premoženjskega stanja. Vendar bi moral za natančno oceno Zagovornik razpolagati z bolj natančnimi podatki, kot na primer, ali je javni zavod dostopen z javnim prevozom, kolikšna je cena okoliških parkirnih prostorov, kako socialno ogroženi so koristniki in ali bi eno parkirno mesto olajšalo njihov položaj. V ta namen je Zagovornik pobudnika pozval, naj odda predlog za obravnavo, da bo lahko sprožil ustrezen postopek. Pobudnik se na zaprosilo ni odzval.

(št. zadeve 0701-45/2018, pojasnilo z dne 21. 12. 2018)

2.4.1.11 Izobrazba

Zagovornik v letu 2018 ni zaključil zadev, v katerih bi prijavitelji zatrjevali diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine izobrazbe.

2.4.1.12 Druge osebne okoliščine

Kraj bivanja

Zagovornik je v letu 2018 zaključil dva primera zatrjevane diskriminacije zaradi kraja bivanja. Področja, na katera sta se primera nanašala, sta bila: dostop do zaposlitve ter dostop do javnega prevoza.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Družina s petimi otroki živi v odmaknjem zaselku, v katerem ni javnega prevoza, prevoz šoloobveznih otrok v šolo pa je zagotovljen s šolskim kombijem. Družina je želela, da se s šolskim kombijem peljeta tudi oba vrtčevska otroka, saj prevoz obeh mlajših otrok v vrtec za družino predstavlja velik strošek. Občina prevoza v vrtec za dva predšolska otroka ni pripravljena zagotoviti. V krajevnih skupnosti, kjer je organiziran javni prevoz, sicer lahko v spremstvu uporabljajo tudi predšolski otroci. Prijavitelj je v predlogu za obravnavo zatrjeval, da z nezagotavljanjem prevoza za vse predšolske otroke občina izvaja nedopustno diskriminacijo na podlagi kraja bivanja in družbenega položaja.

Zagovornik je v postopku ugotovil, da javni prevoz v občini (ki ne seže do naselja, v katerem živi prijavitelj) zagotavlja koncesionar na podlagi izbirne gospodarske javne službe. Prevoz šoloobveznih otrok do naselja prijavitelja je organiziran v skladu z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁸ (ZOFVI) ter Zakona o osnovni šoli⁹ (ZOSn), ki določata pravico do brezplačnega prevoza učencev osnovnih šol in s

8 Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj

9 Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L

tem tudi obveznost občin za zagotavljanje sredstev za ta namen. Zakon o vrtcih¹⁰ (ZVrt) tovrstne pravice predšolskih otrok ne ureja. Obveznosti obiskovanja osnovne šole je obvezno, vključevanje v vrtce pa ne (a je nedvomno koristno). Glede na navedeno občina nobenemu od predšolskih otrok ne zagotavlja prevoza (brezplačnega ali plačljivega) na način, kot ga zagotavlja šoloobveznim otrokom.

Zagovornik je posledično z ugotovitveno odločbo ugotovil, da občina ne krši prepovedi diskriminacije po določbah ZVarD s tem, ko v naselju prijaviteljevega prebivališča ne zagotavlja plačljivega ali brezplačnega prevoza za predšolske otroke. Zagotavljanje prevoza samo za šoloobvezne otroke izhaja iz ustavne pravice do izobraževanja in iz obveznosti šolanja vseh otrok med 6 in 15 letom starosti.

(št. zadeve 0700-22/2018/11, odločba z dne 25. 10. 2018)

Državljan tretje države ali druge države članice EU

Zagovornik je v letu 2018 zaključil dve zadevi s področja diskriminacije zaradi državljanstva. Področja, na katera sta se primera nanašala, sta bila: dostop do kampa, ki naj bi bil namenjen le tujcem, in dostop do zaposlitve.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

V enem od večjih podjetij so za izvajanje storitev v panogi, ki že zaposluje veliko državljanov drugih držav, postavili zahtevo, da morajo imeti vsi novi zaposleni državljanstvo Republike Slovenije. Pravni svetovalci delavcev so se obrnili na Zagovornika z vprašanjem, ali je pogoj skladen s protidiskriminacijskimi predpisi.

Zagovornik je pojasnil, da je v posameznih primerih mogoče državljanstvo določiti kot pogoj za opravljanje dela, pod pogojem, da to zahteva narava dela ter da je takšna zahteva sorazmerna in upravičena z zakonitim ciljem. Na splošno pa za sklenitev pogodbe o zaposlitvi v Sloveniji ni nujno potrebno imeti slovenskega državljanstva, zaposlovanje tujcev je le dodatno regulirano, kar pomeni, da morajo slednji izpolnjevati tudi pogoje po predpisih o zaposlovanju tujcev.

Pavšalna zahteva delodajalca po državljanstvu ne bi bila skladna z ZVarD, v posamičnih primerih pa bi moral delodajalec utemeljiti, katere legitimne cilje zasleduje tak pogoj, in kako je skladen z načelom sorazmernosti, tj. da je ukrep primeren in lahko zasleduje tak cilj, ter da je nujno potreben in je cilj torej mogoče zasledovati le z ukrepom zahteve po državljanstvu.

(št. zadeve 0701-5/2018, odgovor z dne 11. 4. 2018)

¹⁰ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 25/08, 98/09 – ZIUZGK, 36/10, 62/10 – ZUPJS, 94/10 – ZIU, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJF0 in 55/17

2.4.2 Področja družbenega življenja

2.4.2.1 Dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 27 zadev s področja dostopa do zaposlitve, samozaposlitve in poklica. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala dostop do pripravništva, ki je v nekaterih panogah omejen s starostjo do 30 let, izključevalne pogoje v oglasih za delovna mesta (po spolu in državljanstvu), izključevanje kandidatov zaradi zdravstvenega stanja in podobno.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Na Zagovornika se je obrnila oseba, ki se zdravi zaradi hiva. Pri prijavi na razpis za delovno mesto je uspešno opravila razgovor. Delodajalec jo je poslal še na pregled pri zdravniku specialistu za medicino dela in športa, kjer so našli med njenimi zdravstvenimi izvidi tudi izvide infekcijske klinike, ki dokazujejo, da se zdravi zaradi hiva. Posledično je bila oseba napotena še na več odvzemov krvi in na dodaten pregled na infekcijsko kliniko. Zatem je osebo zdravnik obvestil, da ne bo izdal spričevala o primernosti za delo, če oseba ne bo opravila še več dodatnih cepljenj. Z izdajo spričevala je zdravnik tudi sicer zelo zavlačeval, zato je delodajalec na koncu sklenil, da na razpisu ne bo izbran nobeden od kandidatov. Ko je zdravnik spričevalo na koncu le izdal, je bila na njem najprej s poudarjenim tiskom napisana diagnoza, nato pa v nadaljevanju z običajnim tiskom še, da je oseba primerna za opravljanje dela. Oseba je Zagovornika zaprosila za svetovanje.

Zagovornik je v kontekstu svoje pristojnosti nudenja podpore in neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije stranki več mesecev nudil kontinuirano svetovanje in podporo. Stranko je obvestil, da je vsak delodajalec zavezan tako določilom prvega odstavka 6. člena Zakona o delovnih razmerjih¹¹ (ZDR-1), ki izrecno prepoveduje diskriminacijo tudi na podlagi zdravstvenega stanja, kakor tudi določilom prvega odstavka 1. člena ZVarD, ki prepoveduje diskriminacijo zaradi katerekoli osebne okoliščine, med druge osebne okoliščine pa štejemo tudi specifično zdravstveno stanje (npr. status hiv). Če je bila oseba zaradi svojega statusa z odnosom zdravnika deležna ponižanja zaradi ugotovljenega zdravljenja zaradi hiv, gre lahko za nadlegovanje kot obliko diskriminacije, ki pa je tako kot vsaka druga oblika diskriminacije zaradi katerekoli osebne okoliščine prepovedano. Zagovornik je osebi predstavil možnosti za ukrepanje ter lastna pooblastila, ki jih ima v takšnih primerih, oseba pa se za nadaljnji postopek ugotavljanja diskriminacije ni odločila.

(št. zadeve 0701-30/2018)

2.4.2.2 Dostop do karierne orientacije in svetovanja

Zagovornik v letu 2018 ni zaključil zadev s področja dostopa do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso.

2.4.2.3 Zaposlitveni pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 29 zadev s področja dostopa do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, torej gre za področje, kjer je prijav največ. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala nadlegovanje in spolno nadlegovanje na delovnem mestu, napredovanje, določanje plač in odpuščanja. Več prijav in vprašanj se je nanašalo na razmere na delovnem mestu, v katerih je bilo zaznati kombinacijo neprimernih odnosov, trpinčenja (mobinga) in nadlegovanja.

¹¹ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US in 22/19 – ZPosS

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Predlagatelj obravnave diskriminacije je v predlogu zatrjeval, da delodajalec neenako obravnava njegovo delo glede na pogodbo o zaposlitvi v primerjavi z njegovim sodelavcem. Omenjal je grožnje, zmerjanje in neredno izplačevanje pokojnine k osebnemu dohodku, ki jo prejema prek delodajalca, saj je iz naslova invalidnosti zaposlen za skrajšan delovni čas. Kot razlog zatrjevane diskriminacije je navedel osebni okoliščini invalidnosti in izobrazbe.

V postopku ugotavljanja morebitne diskriminacije je Zagovornik ugotovil, da do neprimerne odnosa delodajalca do stranke prihaja iz drugih razlogov in sicer zaradi upiranja stranke nalogom za delo, ki mu jih daje delodajalec, pri čemer stranka svoj upor utemeljuje na omejitvah, ki naj bi jo varovale pred temi dodatnimi nalogi delodajalca. Šlo je za omejitve, ki jih je za delavca postavil Zavod za zdravstveno zavarovanje in so se nanašale na vrsto del, ki jih delavec ne sme opravljati. Nikakor pa omejitve ne pomenijo, da delodajalec ni upravičen delavcu naložiti nekaterih dodatnih del, če so ta ustrezna glede na ugotovljeno invalidnost. Ugotovljeno je bilo, da delodajalec spoštuje bistveno omejitev dela, ki izhaja iz statusa invalida stranke, tj. da je zaposlen za polovični delovni čas.

Zagovornik diskriminacije tako ni ugotovil. Zaključil je, da stranka s svojimi navedbami in dokazili ni izkazala dejstev, ki bi opravičevala domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije in na podlagi katere bi moral zatrjevani kršitelj dokazovati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, kot to določa 40. člen ZVarD.

(št. zadeve 0700-34/2018, odločba z dne 19. 11. 2018)

2.4.2.4 Članstvo v organizacijah delavcev in delodajalcev

Zagovornik v letu 2018 ni zaključil zadev s področja članstva in vključevanja v organizacijah delavcev ali delodajalcev ali organizacijah, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije.

2.4.2.5 Socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom

Zagovornik je v letu 2018 zaključil sedem zadev s področja socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala dostop do socialne pomoči, neenakopravno obravnavanje invalidov pri določanju minimalne pokojnine, neenak dostop do pokojnine glede na spol, neenaka obravnava zaposlenih in nezaposlenih delovnih invalidov v prehodnem obdobju za upokožitev po ZPIZ-2, pogoje za dostop do statusa družinskega pomočnika, ki so različni za zaposlene in samozaposlene ter dostop do povračila stroškov zdravljenja.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Pobudnica se je obrnila na Zagovornika s prošnjo za svetovanje v zvezi z upokojevanjem delovnih invalidov. V svoji pobudi je izrazila prepričanje, da so bili z zadnjo reformo pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji in sprejetjem novele ZPIZ-2 delovni invalidi, ki so bili na dan 31. 12. 2012 zaposleni za določen čas, postavljeni v diskriminatoren položaj. Zanje je bilo namreč določeno dve leti krajše prehodno obdobje na novi sistem upokojevanja v primerjavi delovnimi invalidi, ki so bili na presečni datum brezposelni. Zakonodajalec je zaposlene delovne invalide za določen čas po njenem mnenju neustrezno uvrstil v kategorijo delovnih invalidov z večjim varstvom pravic, kljub dejstvu, da zaposlitev za določen čas predstavlja prekerno delo ter da delovni invalidi po izteku pogodb o zaposlitvi za določen čas (ponovno) preidejo v dolgotrajno brezposelnost. Pobudnica ugodnosti ni mogla koristiti, saj je na trgu dela želela ostati aktivna in si je prizadevala delati vsaj skrajšani delovni čas in določen čas, posledica pa je bila anulirana doba po 405. členu ZPIZ-1, za več let zamaknjena

starostno upokojitev, nižja pokojnina ter statistično obremenjevanje brezposelnosti v evidenci Zavoda RS za zaposlovanje (ZRSZ).

Zagovornik je po preučitvi vprašanja pojasnil, da gre pri vprašanju pričakovanja upokojitve za t.i. varovan pravni položaj, v katerega poleg že pridobljenih pravic v določeni meri sodijo tudi pričakovane pravice iz pokojninskega zavarovanja, vendar pa se pri tem posamezniki ne morejo zanašati na to, da se zakon ne bo spremenil. Zakonodajalec je v skladu s svojimi pristojnostmi odločil, da bo v prehodnih določbah ZPIZ-2 uredil tako splošno varstvo pričakovanih pravic (391. člen) kot tudi varstvo pričakovanih pravic nekaterih posebnih kategorij prebivalstva, ki jih je namensko obravnaval kot posebej ranljive, vključno z delovnimi invalidi. V zakonodajnem postopku je prevladal argument, da obstaja med zaposlenimi in brezposelnimi delovnimi invalidi bistvena razlika, predlagan je bil kompromisni amandma, s katerim se je za zaposlene delovne invalide ohranilo predlagano triletno prehodno obdobje, medtem ko se je za delovne invalide, prijavljane v evidenco ZRSZ, prehodno obdobje podaljšalo na pet let. Po oceni Zagovornika je s predmetnim razlikovanjem in neenako obravnavo zakonodajalec zasledoval legitimen cilj, in sicer dodatno varstvo brezposelnih delovnih invalidov, ki so v primerjalno slabšem položaju ter s starostjo postajajo še težje zaposljivi, njihove zaposlitvene možnosti pa še dodatno upadajo. Posebno varstvo brezposelnih delovnih invalidov kot posebej ranljivih je Zagovornik razumel kot neke vrste pozitiven ukrep, nedopustne diskriminacije v smislu ZVarD pa ni mogel potrditi.

(št. zadeve 0701-40/2018, pojasnilo z dne 26. 11. 2018)

2.4.2.6 Socialne ugodnosti

Zagovornik je v letu 2018 zaključil dva primera s področja socialnih ugodnosti. Področje, na katero sta se primera nanašala, je dostop do štipendij.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Pobudnica je Zagovornika obvestila, da namerava občinski svet v eni od slovenskih občin sprejeti spremembo pravilnika o štipendiranju dijakov in študentov, s katero bi se v postopku kandidiranja za štipendijo z dodatnimi točkami nagrajevalo dijake, ki se odločijo za šolanje v domačem kraju. Zagovornika je zaprosila za pojasnilo, ali je sprememba skladna z ZVarD.

Zagovornik je ugotovil, je bilo s spremembo pravilnika uvedeno dodatno merilo »kraja šolanja« za pridobitev občinske štipendije za dijake in študente. V skladu z dodanim merilom kandidati, ki obiskujejo šolo v domači občini, pridobijo dodatnih 20 točk, enako število točk pa pridobijo tudi kandidati, ki obiskujejo program šolanja, ki v domači občini ni na voljo. Zagovornik ugotavlja, da sta navedeni merili medsebojno izključujoči v smislu, da po 20 dodatnih točk namenjajo bodisi osebam, ki se šolajo v domači občini bodisi osebam, ki te možnosti zaradi odsotnosti izbranega programa šolanja v občini nimajo in se zato šolajo v drugi občini. Osebe se na ta način lahko uvrstijo zgolj v eno izmed navedenih kategorij, kar zagotavlja tudi enakost njihove obravnave oziroma uravnoteženo uporabo novega merila. Temeljno razlikovanje tako nastane zgolj v odnosu oseb, ki se odločijo za šolanje izven domače občine kljub dejstvu, da enak program šolanja izvajajo tudi izobraževalni zavodi v občini sami. Te osebe so na podlagi pravilnika sicer resda obravnavane neenako, vendar pa ta obravnava temelji na njihovi osebni odločitvi o kraju šolanja, ki pa ne predstavlja osebne okoliščine v smislu ZVarD, na podlagi katere je diskriminacija prepovedana. V skladu z navedenim je Zagovornik pobudnici pojasnil, da sprememba pravilnika z vidika varstva pred diskriminacijo ni sporna.

(št. zadeve 0701-23/2016, pojasnilo z dne 28. 12. 2018)

2.4.2.7 Vzgoja in izobraževanje

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 16 zadev s področja vzgoje in izobraževanja. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala vse ravni vzgoje in izobraževanja, od vrtcev, osnovnih šol, srednjih šol kot tudi višjega in visokošolskega izobraževanja. Pobude predlogi in vprašanja so se nanašali na različna vprašanja, kot na primer poimenovanje delovnih mest v sistemizaciji del po spolu, pogoji za pridobitev statusa športnika v srednji šoli, premestitev učenca v drug razred in domnevno šikaniranje s strani učiteljice, obveznost rediteljstva za vse, tudi tiste, ki ne jedo šolske malice, obvezna uporaba slovenščine pri opravljanju strokovnega izpita, in domnevna diskriminacija pri ocenjevanju.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Na Zagovornika sta se s prošnjo za nasvet obrnila starša hčerke s cerebralno paralizo. Hčerko sta želela vključiti v redni vrtec, ki sicer nima posebnega programa za otroke s posebnimi potrebami, ima pa izkušnje s temi otroki, zaposleno specialno pedagoginjo in možnost zaposlitve spremljevalca za otroka s pomočjo občine. V vrtcu so jo bili pripravljeni sprejeti, vendar tega nazadnje zaradi vrste dodatnih postavljenih pogojev niso storili. Predstavila sta se kot starša, ki nista naklonjena uradnim zdravstvenim terapijam, saj sta jih ocenjevala kot škodljive, na zdravstvenih pregledih pa naj bi jim strokovno osebje zatrjevalo, da le oni kot strokovnjaki vedo, kaj je za njuno hčerko najboljšo, njuno mnenje pa naj bi nič štelo. Zastavila sta vprašanje, ali to ravnanje pomeni diskriminacijo.

Zagovornik je staršem predstavil opredelitev diskriminacije in svoje pristojnosti na tem področju. Nato je na podlagi preučitve primera in veljavnih predpisov (zlasti Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami¹² (ZUOPP-1)) pojasnil, da v ravnanju strokovnega osebja ne vidi diskriminacije, temveč ravno nasprotno – skrb za izvajanje posebnih ukrepov, s katerimi bi hčerki zagotovili uživanje posebnih ugodnosti, s katerimi bi lahko zmanjšali njeno siceršnjo izpostavljenost možni neenaki obravnavi zaradi njene invalidnosti. Zagovornik je izrazil zavedanju o tem, da so skrbni starši tisti, ki najbolje poznajo svojega otroka. Obenem pa je pozval k upoštevanju pristojnih institucij – zdravnikov specialistov, komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, zavoda za šolstvo in pristojnega ministrstva – ki s svojim strokovnim znanjem ter na osnovi pravnega reda sledijo načelu koristi otroka. Zato je predlagal nadaljevanje sodelovanja s pristojnimi institucijami, medsebojno informiranje in vzpostavljanje zaupanja z namenom uresničevanja pravic otroka.

V zvezi s pritožbo, ki sta jo starša želela vložiti zoper Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) je Zagovornik še pojasnil, da ne deluje kot pritožbeni organ v postopkih, ki že tečejo pred drugimi organi, lahko pa staršema v teh postopkih nudi neodvisno pomoč pri uveljavljanju pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo.

(št. zadeve 0701-29/2018, odgovor z dne 24. 10. 2018)

2.4.2.8 Dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti

Zagovornik je v letu 2018 zaključil 27 zadev s področja dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji in preskrbo z njimi. Področja, na katera so se primeri nanašali, so zajemala dostop do javnega prevoza, različno zaračunavanje cen abonmajskega parkiranja za občane in neobčane, dostop do kartice ugodnosti za osebe, mlajše od 18 let, ugodnejši dostop do športnih prireditev za ženske, dostop do kampa in dostop do bivanja v študentskem domu.

12 Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 – ZUJF, 90/12 in 41/17 – ZOPOPP

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Mestna občina je določila 50 odstotkov višje cene abonmajskega parkiranja za neobčane v primerjavi z občani. Uporabnik storitve je vložil prijavo na Tržni inšpektorat RS, ki je Zagovornika zaprosil za mnenje, ali tovrstno zaračunavanje različnih cen mesečnih abonmajev za parkiranje pomeni (neposredno) diskriminacijo na podlagi kraja bivanja.

Zagovornik je v postopku izdaje mnenja postopal po ZUNEO, saj je bila zadeva vložena pred uveljavitvijo ZVarD. Ugotovil je, da Zakon o gospodarskih javnih službah¹³ (ZGJS) ne vsebuje pravne podlage za diferenciacijo cen na podlagi kraja stalnega prebivališča uporabnika. Obravnava v slabši položaj postavlja osebe, ki imajo stalno prebivališče v drugih občinah in tam tudi bivajo, osebe, ki imajo v občini prijavljeno le začasno prebivališče, in osebe, ki v občini dejansko prebivajo, a tam nimajo prijavljenega stalnega prebivališča. Obravnava ne sodi pod izjeme od prepovedi diskriminacije iz 2a. člena ZUNEO. Zakonit cilj je pokrivanje stroškov upravljanja in vzdrževanja gospodarske javne službe. Vendar pa tovrstna cenovna diferenciacija, ki razlikuje po stalnem prebivališču uporabnika parkirišč, ni ustrezno in nujno potrebno sredstvo za doseganje cilja. Utemeljitev komunalnega podjetja in občine za tovrstno diferenciacijo cen je bila namreč povsem splošna in pavšalna, priloženi niso bili nikakršni izračuni ali simulacije drugačne cenovne politike, ki bi kazale, da je cilj mogoče zasledovati samo na ta način.

Zagovornik je preučil tudi argument, da naj naj bi stalni prebivalci že s plačilom davčnih in nedavčnih obveznosti, ki so prihodek proračuna občine, pomembno prispevali k izgradnji infrastrukture (tudi parkirišč) na njenem območju. Zagovornik soglaša z navedbo, da stalni prebivalci občin z delom svojih davkov in prispevkov sofinancirajo izgradnjo infrastrukture v občini. Medtem ko občani s stalnim prebivališčem na območju občine tako z davki in prispevki prispevajo v občinski proračun, iz katerega se med drugim financira izgradnja, vzdrževanje občinske infrastrukture ter dejavnosti javnega podjetja, ki izvaja predmetno javno službo upravljanja parkirišč, stalni prebivalci drugih občin s tovrstnimi prispevki (v občinski proračun) niso obremenjeni, oziroma na zgoraj omenjeni način ne prispevajo v občinski proračun v občini. Vendar je tudi ta navedba splošna in pavšalna, saj z ničemer ni konkretno pojasnjeno, v kakšnem deležu je bila uvedba javnih parkirišč že financirana iz naslova davčnih in nedavčnih obveznosti in v katerem deležu. Splošna navedba, da so stalni prebivalci svoj delež že prispevali, sedaj pa naj v arbitrarno odmerjenem in znatno višjem znesku prispevajo še stalni prebivalci drugih občin, ne zdrži presoje testa sorazmernosti. Glede na navedeno Zagovornik meni, da komunalno podjetje in občina nista izkazali, da je tovrstna cenovna diferenciacija ustrezno in potrebno (nujno) sredstvo za doseganje sicer zakonitega cilja.

(št. zadeve 0700-37/2015, mnenje z dne 4. 12. 2018)

Stanovanjsko področje, na katero so se nanašali primeri, je zajemalo pogoje za najem neprofitnih stanovanj, pogoje za najem stanovanj, ki jih zagotavlja Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), diskriminatorno oglaševanje najemnih stanovanj na spletnih portalih ter dostop do stanovanj za begunce.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Sirski begunski družini je bila v Sloveniji podeljena mednarodna zaščita. Po pridobitvi statusa in izteku pravice bivanja v integracijski hiši je družina s pomočjo prostovoljke iskala najemno stanovanje. Po prihodu družine na ogled nepremičnine, je njen lastnik nemudoma postal očitno jezen in rekel: »Tole pa ne bo šlo.« Vrata jim je sicer odprl, vendar pri razkazovanju stanovanja ni želel sodelovati. Čeprav člani družine slovensko ne razumejo, jim je bilo iz vedenja lastnika jasno, kakšno je njegovo stališče, zato so želeli oditi. Prostovoljka, ki je podala predlog za obravnavo, je še pojasnila, da so skoraj vsi begunci na trgu najemnih stanovanj izpostavljeni sistematični diskriminaciji s strani zasebnih lastnikov, ki svoje nepremičnine oddajajo v najem, in sicer

¹³ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPP0, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40

iz razlogov etnične pripadnosti, rase, vere ali statusa begunca. Nekateri lastniki ne dovolijo, da bi si begunci stanovanje sploh ogledali in prostovoljce, ki jim pomagajo pri iskanju, zavrnejo že po telefonu. Posledično so begunci prisiljeni, da sprejmejo slabše ali manjše nastanitve, kot si jih zmorejo privoščiti ali kot bi jih potrebovali, plačujejo pretirano visoke najemnine za nepremičnino v zelo slabem stanju, ali pa so prisiljeni preseliti se v okoliš, v katerem ne želijo živeti ali ki je zelo oddaljen od šol, ki jih obiskujejo njihovi otroci, je navajala prijaviteljica.

Kadar Zagovornik za primer diskriminacije izve s strani tretje osebe in ne na predlog žrtve diskriminacije, lahko sproži postopek obravnave diskriminacije po uradni dolžnosti, vendar mora za to pridobiti soglasje žrtve. Brez soglasja žrtve lahko Zagovornik postopek začne po uradni dolžnosti le takrat, ko diskriminirane osebe ni mogoče določiti, je diskriminirana večja skupina oseb ali pa ko gre za primer, ki je splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo, kar zagovornik oceni za vsak primer posebej. Skladno z navedenim je Zagovornik prijaviteljico zaprosil, naj priskrbi soglasje diskriminiranih oseb, slednje pa zaradi strahu pred izpostavljanjem soglasja niso bile pripravljene podati. Glede na navedeno postopek ugotavljanja diskriminacije v tem primeru ni bil izpeljan, bila pa je sprejeta zaveza, da bo Zagovornik tematiko obravnaval na sistemski ravni.

(št. zadeve 0700-38/2017, pojasnilo z dne 4. 9. 2018)

2.4.3 Oblike diskriminacije

2.4.3.1 Pozivanje k diskriminaciji / sovražni ali diskriminatorni govor

Zagovornik je prejel več prijav s področja t.i. sovražnega ali diskriminatornega govora. Prijave so se nanašale na protimigrantske predvolilne panoje strank, protibegunsko naslovnico tiskanega medija, razpis enega od medijev za protimigrantsko pravljico in radijsko oddajo, ki temelji na diskriminatornih in stereotipnih šalah na račun migrantov, LGBTIQ+ oseb, starejših in drugih ranljivih skupin.

V navedenih primerih ima Zagovornik omejene možnosti za ukrepanje. Po ZVarD lahko Zagovornik primere diskriminatornega govora obravnava v kontekstu dveh zakonskih določb. Prva je določba 10. člena ZVarD, ki Zagovorniku daje pravno podlago za ugotavljanje diskriminacije, kar pomeni, da prijava lahko rezultira v izdani ugotovitveni odločbi skladno z ZUP, lahko pa bi vodila tudi v inšpekcijski postopek, izveden skladno z 42. členom ZVarD.

Določba 10. člena v prvem odstavku najprej prepoveduje **pozivanje k diskriminaciji**. Slednje je definirano kot vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija po določbah tega zakona. Pri tem se za hujša prepovedana ravnanja šteje zlasti podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovraštvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji.

Po drugem odstavku 10. člena pa lahko Zagovornik izda ugotovitveno odločbo in inšpekcijski postopek izvede tudi v primeru **javnega opravičevanja zapostavljanja ali preziranja** oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin, kot tudi **opravičevanje idej o prevladi ali večvrednosti** osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi, ki izvirajo iz navedenih osebnih okoliščin nad tistimi, ki niso člani te skupine.

Zakonska ureditev pa ima pomembno pomanjkljivost – 10. člen, ki definira navedene oblike sovražnega in diskriminatornega govora, je namreč izrecno izvzet iz prekrškovnih določb, in sicer iz 45. člena ZVarD, ki določa višino glob za kršitve posameznih določb ZVarD. To pomeni, da pristojni inšpektorat kršitelja zaradi kršitve 10. člena ZVarD ne sme kaznovati. Razlog za tovrstno ureditev naj bi bil v namenu zakonodajalca, da se izogne temu, da bi določena materija sodila pod pristojnost različnih predpisov. Povedano drugače, če gre pri določeni materiji za kaznivo dejanje, dejanje ne more biti hkrati opredeljeno tudi kot prekršek. V zvezi z 10. členom ZVarD Zagovornik torej lahko le ugotavlja diskriminacijo po določbah ZUP, v primeru nespoštovanja ugotovitvene odločbe pa ni prekrškovnega organa, ki bi mu lahko odstopil zadevo z namenom sankcioniranja. Lahko le poda kazensko ovadbo na pristojno državno tožilstvo.

2.4.4 Varstvo pravnih oseb pred diskriminacijo

Po ZVarD so zavarovane primarno fizične osebe ali skupine fizičnih oseb, na katere se nanašajo osebne okoliščine, opredeljene v zakonu. Pravna oseba pa lahko varstvo po ZVarD uveljavlja le, če je izpostavljena diskriminaciji zaradi osebnih okoliščin posameznikov (fizičnih oseb), ki so povezani s to pravno osebo (3. odstavek 1. člena ZVarD), na primer kot njeni člani, ustanovitelji ali vodstvo oziroma upravljalci, kot je navedeno v obrazložitvi predloga ZVarD. Zagovornik je v letu 2018 zaključil eno zadevo, v kateri je varstvo pred diskriminacijo uveljavljala pravna oseba.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Eno od invalidskih društev, ki delujejo na lokalni ravni, je vložilo predlog za obravnavo diskriminacije, do katere naj bi prihajalo z načinom financiranja invalidskih društev, povezanih v zveze. Financiranje je urejeno s Pravilnikom o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji. Predlagatelj je menil, da bi morale biti društva že s tem, ko mu je podeljen status invalidskega društva, upravičeno do sredstev po pravilniku, po trenutni praksi pa vloge lokalnih društev za sredstva sploh niso obravnavane; vsa sredstva naj bi društva prejelo prek zvez društev. Društvo je zatrjevalo diskriminacijo na podlagi lokalne ravni delovanja društva ter članstvo društva v zvezi društev.

Po preučitvi primera se je izkazalo, da ne gre za zadevo, v kateri bi društvo kot pravna oseba uživalo varstvo pred diskriminacijo na področju financiranja na podlagi navedenega pravilnika. V zadevi ni bilo izkazano, da bi bilo društvo slabše obravnavano zaradi razloga, povezanega z osebnimi okoliščinami članstva, ustanoviteljev ali oseb, ki ga vodijo ali upravljajo. Osebne okoliščine so definirane kot lastnosti posameznikov (fizičnih oseb) in ne pravnih oseb. Poleg tega so osebne okoliščine, vezane na identiteto in osebnost človeka in jih ni mogoče enačiti s statusom ali položajem pravne osebe. Zagovornik je ocenil, da je društvo na opisani način obravnavano zaradi pravnega statusa društva, ki deluje na lokalni ravni. Pravni status je lastnost, ki je vezana na pravno osebo in ni povezana z osebnimi okoliščinami članstva, ustanoviteljev, vodstva ali upravljalcev društva. Okoliščine delovanja društva na lokalni ravni pa prav tako ni mogoče enačiti z osebno okoliščino kraja bivanja ali krajevnega izvora posameznika.

Da je razlog za tovrstno obravnavo na področju financiranja pravni status osebe, je razvidno iz dejstva, da so na enak način kot predlagatelj obravnavana vsa druga društva, ki delujejo zgolj na lokalni ravni in zato niso neposredno (pač pa zgolj posredno, prek zvez društev) upravičena do financiranja na podlagi navedenega pravilnika. Glede na navedene ugotovitve Zagovornik ni potrdil diskriminacije v smislu ZVarD.

(št. zadeve 0700-35/2018, odločba z dne 7. 12. 2018)

2.5 Ravnanja, ki ne pomenijo diskriminacije v smislu ZVarD

Obravnavo prejetih predlogov za obravnavo, vprašanj, prošenj za svetovanje in drugih pisanj strank je pokazala, da v 91 primerih (58 odstotkih) zaključenih zadev v letu 2018 ni šlo za zadevo s področja (ne)enakega obravnavanja, saj ni bila navedena ali identificirana niti osebna okoliščina. Od 149 zaključenih zadev pa je bila diskriminacija ugotovljena le v 12 primerih. V večini zadev diskriminacija ni bila ugotovljena ali ugotavljana (v primerih svetovanja). Iz navedenega je razvidno, da obstaja potreba po informiranju o tem, kaj je diskriminacija, ter o razliki med diskriminacijo in drugimi neželenimi, spornimi ali celo nezakonitimi ravnanji ali nepravilnostmi, ki jih pred Zagovornikom zatrjujejo prijavitelji. V nadaljevanju so predstavljene najpogostejše situacije, ko Zagovornik diskriminacije ni ugotovil.

Kaj ni diskriminacija v smislu ZVarD:

- **specifične izjeme** od prepovedi diskriminacije (glede na različne osebne okoliščine);
- **izbira oziroma odločitev** posameznika, ki ni osebna okoliščina;
- **odsotnost posega** v pravice, pravne interese ali ugodnosti;
- **ravnanja, ki ne posegajo** v pravice drugih.

2.5.1 Izjeme od prepovedi diskriminacije

Ni vsako neenako obravnavanje prepovedano. Situacije, v katerih je različno obravnavanje pravno dopustno, so zakonsko opredeljene v 13. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo. Ta v prvem odstavku določa **splošno izjemo od prepovedi diskriminacije**: ta je dopustna, če takšno različno obravnavanje temelji

na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Gre za t.i. **tridelni test sorazmernosti**. Zagovornik mora v zadevi najprej identificirati ali določeno ravnanje zasleduje legitimen cilj. Če to potrdi, nadalje ugotavlja, ali so sredstva za doseg cilja primerna, torej ali je s temi sredstvi po naravi stvari mogoče doseči cilj, ki se zasleduje. Zatem ugotavlja, ali so sredstva potrebna v smislu nujna, torej ali je cilj mogoče doseči samo s temi sredstvi, ali pa ga je mogoče doseči tudi z drugimi sredstvi. In nazadnje ugotavlja še, ali so sredstva sorazmerna, torej ali je morda cilj mogoče doseči z milejšimi sredstvi. Pri tem je treba poudariti, da navedene splošne izjeme od prepovedi diskriminacije ni mogoče uporabiti, ko gre za osebne okoliščine spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Gre torej za osebne okoliščine, ki so v ZVarD še posebej varovane, kar je posledica prenosa določb direktiv EU na področju prepovedi diskriminacije. Različno obravnavanje na podlagi teh osebnih okoliščin je skladno s tem dovoljeno samo v okviru **specifičnih izjem**.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Izjeme od prepovedi diskriminacije pomenijo, da je v določenih primerih, opredeljenih z zakonom, različna obravnavanje ene osebe ali skupine v primerjavi z drugo dopustna in ne pomeni kršitve prepovedi diskriminacije.

To pomeni, da ni vsako razlikovanje med osebami prepovedano. Ljudje si pogosto prizadevamo, da bi se razlikovali od drugih – na primer, da bi pridobili višjo ali točno določeno izobrazbo, znali več jezikov, imeli več izkušenj, se preselili na določeno lokacijo in podobno. Na tej podlagi na primer nekdo pridobi zaposlitev, drugi ne; nekdo je sprejet na določeno šolo, drugi ne; nekdo plačuje določen znesek za storitve, drugi pa drugačnega.

V teh in drugih primerih je lahko razlikovanje glede na naše osebne okoliščine dopustno. Vendar pa je dopustno **samo pod posebej določenimi pogoji iz zakona**. Osnovni pogoj je t.i. tridelni test sorazmernosti, za posamezne osebne okoliščine pa so določeni še drugi pogoji.

Prva takšna specifična izjema za področje zaposlovanja in dela je določena v drugem odstavku 13. člena ZVarD, ki opredeljuje koncept *bistvenih in odločilnih poklicnih zahtev*. Tako je na področju zaposlovanja in dela dopustno različno obravnavati osebe na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti samo, če je osebna okoliščina, na podlagi katere obstaja različna obravnavanje, nujna in pomembna za opravljanje dela, ki se od osebe pričakuje. Ob tem mora biti znova izpolnjen tridelni test sorazmernosti.

Druga specifična izjema je določena v tretjem odstavku 13. člena ZVarD za osebno okoliščino starosti in področje zaposlovanja in dela. Po tej izjemi delodajalci lahko različno obravnavajo osebe na podlagi starosti samo, če je to objektivno in razumno utemeljeno z legitimnim ciljem, vključno z legitimnimi cilji *politike zaposlovanja, trga dela in poklicnega usposabljanja*, pri čemer mora biti znova izpolnjen tridelni test sorazmernosti.

Tretja specifična izjema, določena s četrtem odstavkom 13. člena ZVarD, je povezana z verskim etosom in ravno tako velja za področje zaposlovanja. Po tej izjemi različno obravnavanje zaradi vere ali prepričanja posameznika pri poklicnem delu v cerkvah in drugih verskih skupnostih ali v drugih javnih ali zasebnih organizacijah, katerih *etika temelji na veri ali prepričanju*, ne pomeni diskriminacije, če zaradi

narave tega dela ali zaradi konteksta, v katerem se izvaja, vera ali prepričanje predstavlja legitimno in upravičeno poklicno zahtevo glede na etiko organizacije.

Četrta specifična izjema, določena v petem odstavku 13. člena ZVarD, iz prepovedi diskriminacije izvzema ugodnejše varstvo žensk zaradi nosečnosti in materinstva ter prav tako velja za področje zaposlovanja in dela – tovrstna ugodnejša obravnava torej ne pomeni diskriminacije ostalih, ki tega varstva niso deležni.

Peta specifična izjema, določena v šestem odstavku 13. člena ZVarD, pa iz prepovedi diskriminacije izvzema zagotavljanje blaga ali storitev izključno ali predvsem osebam enega spola, pri čemer mora biti znova izpolnjen tridelni test sorazmernosti.

Šesti odstavek 13. člena nosi še eno sporočilo, in sicer vzpostavlja določeno dodatno hierarhijo varstva. Določa namreč, da je načeloma neenako obravnavanje na podlagi *spola, narodnosti, rase ali etničnega porekla* vedno prepovedano na področjih vzgoje, izobraževanja, dostopa do socialnega in zdravstvenega varstva in socialnih ugodnosti ter dobrin in storitev (razen kar se tiče prej navedene izjeme blaga in storitev za en spol), in da tega ne more upravičiti niti navedeni tridelni test sorazmernosti. Povedano drugače, po ZVarD spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo predstavljajo najbolj zaščitene osebne okoliščine od vseh.

Če sklenemo, Zagovornik torej pri vsakem zatrjevanem neenakem obravnavanju preveri tudi, ali bi ravnanje lahko sodilo v katero od izjem iz 13. člena ZVarD. Naprej preveri, ali ravnanje spada pod katero od specifičnih izjem, nato pa še, ali spada pod splošno izjemo. Če ravnanja z izjemami od prepovedi diskriminacije ni mogoče opravičiti in če izpolnjuje vse elemente, potrebne za ugotovitev diskriminacije, je diskriminacija potrjena.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Ni vsako neenako obravnavanje prepovedano. Situacije, v katerih je različno obravnavanje pravno dopustno, so zakonsko opredeljene v 13. členu ZVarD. Ta v prvem odstavku določa **splošno izjemo od prepovedi diskriminacije**: ta je dopustna, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja primerna, potrebna in sorazmerna - **tridelni test sorazmernosti**.

2.5.2 Razlika med diskriminacijo in drugimi krivicami oziroma nepravilnostmi

Za diskriminacijo tudi ne gre v situacijah, ki predstavljajo **neko drugo krivico, nepravilnost, nezakonitost, katerih razlog pa ni osebna okoliščina** posameznika ali posameznice. Tudi če Zagovornik ugotovi, da obstaja možnost, da bi v obravnavani zadevi lahko šlo za določeno nepravilnost, diskriminacije ne more ugotoviti, če v zadevi ni podana nobena od osebnih okoliščin. V takih primerih obstajajo številna druga pravna sredstva, s katerimi je nepravilnosti mogoče nasloviti, na primer redne pritožbene poti, sodno varstvo, področni inšpektorati in drugi specializirani neodvisni državni organi.

Ugotavljanje, katera osebna okoliščina bi bila lahko razlog za zatrjevano obravnavo, predstavlja enega od prvih korakov v postopku pred Zagovornikom, da bi ugotovil, ali je za zadevo sploh pristojen. Pravna ureditev v Sloveniji Zagovorniku

podeljuje širok obseg pristojnosti, saj ZVarD, pa tudi 14. člen Ustave RS, vsebuje širok nabor zaščitenih osebnih okoliščin, poleg tega pa oba predpisa vsebuje tudi odprto generalno klavzulo (»katera koli druga osebna okoliščina«), ki omogoča upoštevanje tudi tistih osebnih okoliščin, ki v določbah niso izrecno navedene. Te Zagovornik ugotavlja v skladu z definicijo osebnih okoliščin. Le v primeru spolnega nadlegovanja osebna okoliščina ni potrebna.

2.5.3 Izbira, ne osebna okoliščina

V tem kontekstu se Zagovornik velikokrat sooča z zatrjevanimi osebnimi okoliščinami, ki naj bi bile razlog za diskriminacijo, za katere pa ugotovi, da ne ustrezajo zakonskim elementom definicije osebnih okoliščin. Osebna okoliščina v zakonskem smislu pomeni, da gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. **V ostalih primerih gre običajno (a ne nujno) za izbiro oziroma odločitev posameznika.** Ta je lahko pogojena tudi z nekaterimi objektivnimi dejavniki, preferencami, željami in življenjskimi aspiracijami, vendar pa v tem primeru ne govorimo o osebnih okoliščinah v smislu prirojenosti in neodtujljivosti.

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Zaposlenemu, ki je lakto-vegetarijanec, delodajalec ne omogoča tople malice, ki bi zadovoljila njegov način prehrane brez mesa in jajc. Tako le občasno lahko pojé nekaj sadja ali zelenjave. Na to je opozoril direktorja, ki je tudi lastnik podjetja. Ta naj bi mu večkrat obljubil, da mu bo zagotovil ustrezno prehrano, a se to ni zgodilo, ker naj bi temu nasprotoval solastnik podjetja. Zaposleni tako še vedno upa na vegetarijanski obrok, v nasprotnem primeru zahteva plačilo malice.

Prijavitelj je na Zagovornika naslovil vprašanje, ali nezagotavljanje tople malice pomeni prepovedano diskriminacijo. Zagovornik je ugotovil, da ZVarD varuje pred diskriminacijo, do katere pride na podlagi osebnih okoliščin, ki so prirojene ali pridobljene in se jim oseba ne more zlahka odreči. ZVarD zaenkrat ne štiti lakto-vegetarijanstva kot izbire prehrane, če ta prehrana ni povezana z eno od zaščitenih osebnih okoliščin, kot sta na primer vera ali prepričanje ali pa zdravstveno stanje.

Zakon o delovnih razmerjih v svojem 6. členu med osebnimi okoliščinami neposredno omenja okoliščino zdravstvenega stanja, kot »drugo osebno okoliščino« pa ga upoštevamo tudi po ZVarD. Če je lakto-vegetarijanstvo vrsta diete, ki se je mora zaposleni držati zaradi svojega zdravstvenega stanja, mu lahko pristojni zdravnik izda ustrezno zdravniško potrdilo. Z njim nato zaposleni pri delodajalcu uveljavlja obveznosti, ki jih ima do njega v skladu s pravnim redom (zakoni in kolektivno pogodbo). Samo v tem primeru mu mora delodajalec zagotoviti ustrezen dietni obrok malice, če pa mu tega ne more zagotoviti, mu mora povrniti stroške malice. V primeru, da mu delodajalec tega ne omogoči na omenjeni ustrezen način, lahko Zagovornik prepozna posredno diskriminacijo zaradi neupoštevanja zdravstvenega stanja, zaradi katerega se oseba nahaja v manj ugodnem položaju kot druge. Tudi v primeru, da za svoje lakto-vegetarijanstvo oseba nima predpisane diete, pa delodajalcu še vedno lahko pojasni razloge, zaradi katerih želi pridobiti možnost, da ji zagotovi zanjo primerno prehrano med delom ali pa povrne stroške z dodatkom pri plači. Četudi delodajalec k temu ni pravno zavezan, obstaja možnost, da z njim doseže poseben dogovor (ki ni v nasprotju s predpisanim pravnim redom). Enako velja za primer, če bi zaposleni vrsto prehrane utemeljeval z veroizpovedjo.

(št. zadeve 0700-16/2017, pojasnilo z dne 16. 10. 2018)

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Šola z drugega govornega področja, registrirana v Republiki Sloveniji, šteje kot tuja šola, delujoča po tujem sistemu. Gre za šolo brez koncesije, ki je bila akreditirana, ne pa tudi homologizirana. To pomeni, da se otroci v šoli lahko šolajo (formalno se sicer vodijo kot šolajoči na domu), spričevalo pa je potrebno verificirati, kot bi otrok šolo obiskoval v drugi državi. Šola je, kot vse druge tuje šole v Sloveniji, dolžna v okviru svojega programa izvajati 140 ur slovenščine v posameznem šolskem letu (skladno s Pravilnikom o registru zasebnih šol in Zakonom o izvajanju mednarodnih programov s področja vzgoje in izobraževanja¹⁴ (ZIMPVI)), za kar pa Republika Slovenija ne namenja sredstev. Ure morajo plačevati starši sami. Pobudnica je zastavila vprašanje, ali gre za diskriminacijo otrok, ki obiskujejo to šolo.

Zagovornik se je pri preučitvi primera naslonil na 57. člen Ustave RS, ki določa, da je osnovnošolsko izobraževanje v Sloveniji obvezno, financira pa ga država iz javnih sredstev. Starši otrok niso dolžni vpisati v javne šole, temveč imajo pravico otroka vpisati tudi v zasebno šolo ali pa šolati na domu, kot določa Zakon o osnovni šoli. Pobudnica svoja otroka formalno izobražuje na domu, kar je skladno z navedenim načelom zakona. Dejansko pa otroka obiskujeta tujo šolo, za katero pa ne velja zakonski okvir financiranja vzgoje in izobraževanja, šola pa se tudi ne financira iz javnih sredstev Republike Slovenije. Zagovornik je ugotovil, da pobudnica izraža predvsem nestrinjanje s predpisi, ki zapovedujejo izvedbo 140 ur slovenščine na šolsko leto, ne da bi bila za to zagotovljena finančna sredstva. Pobudnica je pojasnila, da je otroka v tujo šolo vpisala zato, ker tudi njun oče prihaja z enakega govornega področja, zaradi česar se nameravajo morda v prihodnosti preseliti v to govorno področje ter obiskovati šole v njem, v ta namen pa mora biti znanje tujega jezika njenih otrok na visoki ravni. Zagovornik v ureditvi ni zaznal kršitev s svojega področja delovanja. Vpis otroka v šolo, kjer poteka pouk v tujem jeziku, in posledična obveznost nošenja stroškov za izvedbo pouka slovenščine, je zavestna izbira staršev in ne posledica osebne okoliščine v smislu ZVarD.

(št. zadeve 0701-17/2017, pojasnilo z dne 27. 11. 2017)

2.5.4 Odsotnost posega v pravice, pravne interese ali ugodnosti

Prav tako ne gre za diskriminacijo v primerih, ko iz opisa zadeve ni mogoče izluščiti posega v človekove pravice, temeljne svoboščine, druge pravice, pravne interese ali ugodnosti. ZVarD v 4. členu namreč izrecno določa, da o diskriminaciji lahko govorimo le takrat, ko gre za »neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti«.

Zagovornik skladno s tem torej najprej preveri, ali je zavarovana dobrina, ki jo pobudnik ali predlagatelj zasleduje v svoji pritožbi ali vprašanju, določena v zakonu oziroma ali jo je mogoče opredeliti glede na veljaven zakonski okvir (tudi če ni izrecno določena kot pravica). Takšna pravica, korist ali ugodnost je lahko opredeljena tudi na način, da ima na drugi strani država, lokalna skupnost, druga pravna ali fizična oseba ali katerikoli drugi zavezanec po ZVarD v kateremkoli predpisu opredeljeno specifično obveznost, ki je zrcalna pravicam, pravnim interesom ali ugodnostim. Če take pravice, pravnega interesa ali ugodnosti na eni strani ali take obveznosti na drugi strani ni mogoče identificirati, potem ne gre za diskriminacijo v smislu ZVarD.

14 Uradni list RS, št. 46/16

V praksi se je Zagovornik srečal s takšnimi primeri v zadevah s pritožbami zoper različne prioritete, ki si jih pri svojem delu zastavljajo državni organi. Pri tem nujno prednostno obravnavajo določena področja znotraj svojega delokroga, kar pomeni, da nato izvajajo aktivnosti ali kampanje na določene teme (na druge pa ne), objavljajo razpise, v katerih te prioritete opredelijo (drugih pa ne) in podobno. Pobudniki tovrstno prioritiziranje določenih tematik in odsotnost drugih tematik, ki so njim bližje, pogosto razumejo kot diskriminacijo. Zagovornik v tem primeru diskriminacije ne more prepoznati, če na drugi strani ne obstaja jasno predpisana obveznost omogočanja dostopa do pravice ali ugodnosti pod enakimi pogoji za vse.

2.5.5 Ravnanje, ki ne posega v pravice drugih

Prav tako za diskriminacijo ni mogoče šteti ravnanja, ki ne posega v pravice drugih (posebni ukrepi in primerne / razumne prilagoditve). Gre na primer za ukrepe, ki so potrebni zaradi izenačevanja izhodiščnih položajev in odpravljanje primanjkljajev oseb ali skupin z določeno osebno okoliščino, ki bi bile brez teh ukrepov v občutno slabšem položaju od oseb ali skupin, ki te osebne okoliščine nimajo.

V tem kontekstu gre lahko za posebne ukrepe, ki so lahko bodisi spodbujevalni bodisi pozitivni (poglavje 3.4 Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti). Ti ukrepi so namenjeni samo določenim skupinam, ki so nesorazmerno izpostavljene diskriminaciji, sprejeti pa so s ciljem odpravljanja manj ugodnega položaja, ki je za te skupine že izkazan. Druge osebe, ki tej skupini ne pripadajo in torej nimajo dostopa do teh ugodnosti, diskriminacije ne morejo uspešno zatrjevati.

Podobno velja za področje primernih / razumnih prilagoditev. Institut razumne prilagoditve je urejen v 5. členu Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, ki pravi: »Da se zagotovi skladnost z načelom enakega obravnavanja, kar zadeva hendikepirane osebe, se zagotovijo razumne prilagoditve. To pomeni, da delodajalci sprejmejo ustrezne ukrepe glede na potrebe v konkretni situaciji, da se hendikepirani osebi omogoči dostop, sodelovanje ali napredovanje v službi ali usposabljanje, razen če bi taki ukrepi delodajalca nesorazmerno obremenili. Obremenitev ni nesorazmerna, če jo zadosti kompenzirajo ukrepi v okviru politike, ki jo zadevna država članica izvaja v zvezi s hendikepiranimi osebami.«

Obveznost zagotavljanja razumnih prilagoditev določa tudi Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov (KOPI), pri čemer je slovenski prevod izraz »razumna prilagoditev« nadomestil z izrazom »primerne prilagoditve«, zato z namenom razumevanja uporabljamo oba, pri čemer Zagovornik kot primernejši šteje izraz »razumna prilagoditev«. Ta pomeni »potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin«.

V slovenskem zakonskem okviru je primerna prilagoditev nadalje izvedena le delno, in sicer le na področju invalidnosti, z Zakonom o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov¹⁵ (ZZRZI) in v Zakonu o izenačevanju pravic invalidov.

V zvezi z drugimi osebnimi okoliščinami primerne prilagoditve v slovenskih predpisih niso urejene, torej zavezanci po ZVarD k njim niso zavezani. Jih pa lahko ponudijo, saj je na določenih področjih le na ta način mogoče dosledno uresničevati določene pravice in svoboščine. V praksi se lahko izkaže potreba po razumnih/ primernih prilagoditvah v zvezi z osebnimi okoliščinami starševstva, veroizpovedi, zdravstvenega stanja in podobno. Primer za to je, denimo, zadeva na področju primerne prilagoditve pri zagotavljanju prehrane v šoli v zvezi z veroizpovedjo, ki jo je Zagovornik obravnaval v letu 2018 (poglavje 2.4.1.4 Vera ali prepričanje).

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Posebno varstvo za ranljive skupine (na primer doječe matere, mlajše in starejše delavce), posebni ukrepi za spodbujanje zaposlovanja oseb z invalidnostmi, primerne prilagoditve delovnih mest za osebe z invalidnostmi, določene kategorije brezposelnih, manjšinsko varstvo in drugi ukrepi, namenjeni samo določenim skupinam prebivalstva, ne pomenijo diskriminacije v smislu ZVarD.

¹⁵ Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 87/11, 96/12 – ZPIZ-2 in 98/14

2.6 Ovire za ugotavljanje diskriminacije pred Zagovornikom

Poleg navedenih situacij, ko diskriminacije ni mogoče potrditi, obstajata še dva položaja, ko diskriminacije ni mogoče ugotavljati pred Zagovornikom, saj Zagovornik zanju ni pristojen.

2.6.1 Tekoči postopki pred drugimi državnimi organi

Pristojnost Zagovornika je omejena z ZVarD, obenem pa Zagovornik sledi načelu delitve oblasti in načelu zakonitosti, po katerih so za različna področja pravnega urejanja pristojni različni državni organi ali sodišča.

Skladno s preteklimi odločbami Ustavnega sodišča RS (npr. odločba št. U-I-92/12-13 z dne 10. 10. 2013) Zagovornik v posamične pravne postopke (upravne ali druge postopke, ki se vodijo na podlagi zakona, ki ureja upravni postopek ter sodne postopke), ki jih vodijo zanje pristojni organi, ne more vstopati oziroma ne more nadzorovati njihovega vodenja in preverjati pravilnosti sprejetih odločitev. V teh postopkih imajo prijavitelji možnost preverjati pravilnost (zakonitost) postopka ter izpodbijati končne odločitve s pravnimi sredstvi, ki jih za te postopke določa zakon. Takšno poseganje v posamične postopke mimo hierarhično strukturiranega sistema pravnih sredstev bi bilo v neskladju z 2. členom Ustave RS (načelo pravne države), ki vsebuje načelo večstopenjskega odločanja.

Če se torej posameznik obrne na Zagovornika v zadevi, v kateri že teče pravni postopek pred drugim organom, Zagovornik ni pritožbeni organ in ne more ugotavljati, ali je v tem postopku prišlo do diskriminacije. V takih primerih lahko

izvaja svojo pristojnost nudenja neodvisne pomoči diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči osebam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo (4. alineja 21. člena ZVarD).

PRIMER IZ DELA ZAGOVORNIKA

Kandidatka se je prijavila na javni razpis za specializacijo iz ginekologije in porodništva, ki ga je objavila Zdravniška zbornica. V ustnem razgovoru pred izbirno komisijo je kandidatka komisijo obvestila, da bo pri opravljanju svojega poklica uveljavljala ugovor vesti na področju opravljanja umetne prekinitve nosečnosti in predpisovanja kontracepcije. Izbirna komisija je prijavo zavrnila na podlagi števila točk, ki jih je kandidatka zbrala v izbirnem postopku. Kandidatka je menila, da je bila slabše obravnavana na podlagi svojega prepričanja.

Zagovornik načela enakosti je opravil poizvedbo pri Zdravniški zbornici in jo zaprosil za več informacij o postopku. Ugotovil je, da se je prijaviteljica zoper odločbo Zdravniške zbornice o neizboru pritožila na Ministrstvo za zdravje (MZ), ki pa je kot pritožbeni organ njeno pritožbo zavrnil. Zoper odločbo zbornice je bila dovoljena tožba v upravnem sporu, o čemer je bila prijaviteljica obveščena v pravnem pouku.

Zagovornik se je na prijavo odzval s pojasnilom, da v posamične upravne postopke, ki jih vodijo drugi organi, ne more posegati, saj imajo stranke možnost preverjati pravilnost (zakonitost) postopka in izpodbijati odločitve s pravnimi sredstvi, kot določa zakon. Zagovornik torej ne more delovati kot pritožbeni organ zoper odločbo MZ, saj v konkretnem primeru to lahko stori le upravno sodišče. Lahko pa v tovrstnih primerih prijaviteljem svetuje in jim nudi podporo ter vsebinske informacije o zadevi uporabi za delo na področju preprečevanja in naslavljanja diskriminacije na sistemski ravni. Pojasnilo nima narave zavezujočega individualnega pravnega akta, njegov namen pa je prijavitelja informirati o pristojnostih in postopku pred Zagovornikom. (zadeva št. 0700-25/2017/, pojasnilo z dne 30. 10. 2018)

2.6.2 Zasebna in druga razmerja zunaj pravnega urejanja

Druga ovira, ki onemogoča odločanje o diskriminaciji, se pojavi, če se domnevna diskriminacija dogaja na področju, ki je zunaj pravnega urejanja. Gre torej predvsem za zasebna in intimna razmerja, ki jih pravo ne ureja, kot so na primer izbira partnerja, prijateljstvo, družinski, medčloveški ali sosedski odnosi v tistih sferah, kamor pravo ne seže. Tudi v teh situacijah je namreč prisotnih veliko predsodkov, a dokler predsodki ne trčijo v zakonsko ureditev, diskriminacije po ZVarD ni mogoče ugotavljati. V primeru pa, da tovrstni odnosi prekoračijo mejo pravnega urejanja in se začnejo nahajati v sferah življenja, ki jih ureja zakon, je ugotavljanje diskriminacije možno, ali pa so možni tudi drugi postopki pred drugimi pristojnimi organi (kazenski, odškodninski, inšpekcijski ipd.).

2.7 Uporaba pravnih sredstev pred sodišči

Žrtve diskriminacije lahko poleg možnosti, da zaradi diskriminacije vložijo predlog za obravnavo diskriminacije pred Zagovornikom, uporabijo tudi redne sodne poti. To pomeni, da lahko vložijo tožbo pred pristojnim sodiščem skladno z 39. členom ZVarD. V tožbi lahko zahtevajo tri ukrepe, ki so posebej opredeljeni za primere diskriminacije: 1) prenehanje diskriminacije, 2) izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije ali 3) objavo sodbe v medijih.

ZVarD določa posebno vrsto nadomestila, ki ga diskriminirane osebe pred sodiščem lahko zahtevajo od povzročitelja zaradi svoje izpostavljenosti diskriminaciji. Posebnost nadomestila je v tem, da je določeno v najnižjem možnem znesku 500 evrov in v najvišjem možnem znesku 5.000 evrov. Pri določitvi višine sodišče upošteva trajanje diskriminacije, izpostavljenost hujšim oblikam diskriminacije in druge okoliščine primera. Iz opisa značilnosti nadomestila je razvidno, da v njem ni omenjena višina povzročene škode, iz česar lahko izhaja, da je poleg nadomestila po 39. členu ZVarD pred sodiščem mogoče uveljavljati tudi odškodnino po splošnih načelih odškodninskega prava. Dokončni odgovor na to vprašanje pa bodo lahko podala šele sodišča v sodni praksi.

Za objavo sodbe v medijih ZVarD določa, da se zahtevi za objavo sodbe ugotovi, če sodišče glede na okoliščine primera oceni, da je objava sodbe potrebna zaradi odprave posledic diskriminacije ali zaradi preprečevanja diskriminacije v drugih podobnih primerih. Če se sodba objavi, se objavi v anonimizirani obliki, kar pomeni, da je poudarek objave na ozaveščanju javnosti o vsebini, ne pa na izpostavljanju povzročitelja.

Iz 39. člena ZVarD izhaja, da gre v teh primerih za tožbo, ki se vložijo v pravdnem postopku pred civilnim sodiščem. Pred delovnim in socialnim sodiščem pa je mogoče vložiti tožbo zaradi diskriminacije po določbah ZDR-1 in Zakona o delovnih in socialnih sodiščih. ZVarD se v teh primerih uporablja subsidiarno. Stanje na

področju uporabe pravnih sredstev zaradi diskriminacije je sicer predstavljeno v Sklopu 3 (Sistemske naloge Zagovornika), in sicer v poglavjih 3.2.5. Obravnavani primeri na sodiščih in 3.2.6. Analiza sodne prakse.

Kot je bilo že omenjeno v razdelku 2.2.3. Pristojnosti organa, ima Zagovornik med drugim tudi pristojnost zastopanja in spremljanja žrtev diskriminacije v sodnih postopkih (gre za pristojnosti, ki ju v letu 2018 sicer še ni izvajal).

Pristojnost zastopanja žrtev v sodnih postopkih je določena v 41. členu ZVarD, ki ureja vlogo Zagovornika in nevladnih organizacij. Ta določba opredeljuje posebne pogoje, ki jih mora izpolnjevati Zagovornik za zastopanje diskriminiranih oseb v tožbah pred sodišči, in sicer lahko v imenu Zagovornika opravlja procesna dejanja le oseba, ki je zaposlena pri Zagovorniku in ima opravljen pravniški državni izpit (1. odstavek 41. člena ZVarD).

Za nevladno organizacijo, ki ji je v ZVarD prav tako poverjena možnost zastopanja diskriminiranih oseb v sodnih postopkih, veljajo ista pravila, poleg tega pa mora imeti ta organizacija tudi status delovanja v javnem interesu na področju varstva pred diskriminacijo in varstva človekovih pravic (2. odstavek 41. člena ZVarD).

Kot je razvidno iz navedenih pogojev za zastopanje za Zagovornika, so pogoji za zastopanje v enem delu strožji kot splošni pogoji za zastopanje pred sodišči, v drugem delu enakovredni, v tretjem delu pa blažji. Splošni pogoji za zastopanje pred sodišči so namreč določeni v 86. in 87. členu Zakona o pravnem postopku¹⁶ (ZPP), ki opredeljuje pogoje za pooblaščenca strank v sodnih postopkih.

- Po določbi 87. člena ZPP je v postopku pred okrajnim sodiščem lahko pooblaščenec vsak, kdor je popolnoma poslovno sposoben, torej ni potrebno, da ima opravljen pravniški državni izpit, kot določa ZVarD za zaposlenega pri Zagovorniku. To pomeni, da je določba po ZVarD strožja od tiste po ZPP.
- Nadalje je po ZPP v postopku pred okrožnim, višjim in vrhovnim sodiščem pooblaščenec lahko samo odvetnik ali druga oseba, ki je opravila pravniški državni izpit, kar je pogoj, ki je enakovreden tistemu po ZVarD.
- V postopku z izrednimi pravnimi sredstvi pa po 86. členu ZPP stranka lahko opravlja pravdna dejanja samo po pooblaščenca, ki je odvetnik. ZVarD tega pogoja ne določa, temveč za zastopanje zahteva samo opravljen pravniški državni izpit. Nejasno je, ali je ZVarD v tem delu poseben zakon (*lex specialis*), ki za postopke zaradi diskriminacije ne zahteva izpolnjevanja tega pogoja (da je pooblaščenec lahko samo odvetnik), ali pa se pravila za pooblaščenca v ZVarD nanašajo samo na zastopanje v tožbah in rednih pravnih sredstvih, ne pa tudi na izredna pravna sredstva.

Če se Zagovornik in diskriminirana oseba ne dogovorita za zastopanje, lahko Zagovornik osebo v postopku tudi samo spremlja, a pod pogojem, da oseba s tem soglaša. Spremljanja ni treba izkazovati s pooblastilom, temveč diskriminirana oseba v postopku le izjavi, da jo določena oseba, zaposlena pri Zagovorniku, spremlja in da želi, da je v postopku prisotna.

Enako velja, če oseba želi, da jo spremlja oseba, zaposlena pri nevladni organizaciji, ki ima status delovanja v javnem interesu na področju varstva pred diskriminacijo in varstva človekovih pravic.

¹⁶ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17 in 16/19 – ZNP-1.

3 SYSTEMSKE NALOGE ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

3.1 Uvod

Poleg **svetovanja in ugotavljanja diskriminacije** Zagovornik načela enakosti izvaja tudi **sistemske naloge**, ki jih podrobneje določa Zakon o varstvu pred diskriminacijo v 21. členu:

- a. opravljanje neodvisnih raziskav o položaju oseb z določeno osebno okoliščino, zlasti spola, narodnosti, rase ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti ter ostalih vprašanj v zvezi z diskriminacijo oseb z določeno osebno okoliščino;
- b. objavljane neodvisnih poročil in dajanje priporočil državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom in drugim subjektom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije;
- c. osveščanje splošne javnosti o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje;
- d. spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami;
- e. predlaganje sprejetja posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine;
- f. zagotavljanje izmenjave razpoložljivih informacij o diskriminaciji z organi Evropske unije.

V tem poglavju so podrobneje predstavljene naslednje sistemske naloge Zagovornika:

V poglavju 3.2. je predstavljeno **spremljanje splošnega stanja v državi na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami** (delo inšpektoratov, varuha, policije in tožilstva). V letu 2018 je Zagovornik pripravil tudi Analizo sodne prakse delovnih sodišč do leta 2017 (objavljena v poglavju 3.2.6 Analiza sodne prakse s področja delovnih sodišč).

V poglavju 3.3. je **predstavljen tudi dialog z NVO**. Zagovornik se je sestal s 26 različnimi NVO, poglavje predstavlja povzetke obravnavanih tem in stališč NVO do ključnih vprašanj na področjih diskriminacije, ki so jih sogovorniki izpostavili.

V poglavju 3.4. so predstavljeni **Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti**. To so posebni ukrepi za izboljšanje položaja oseb, ki so v dejansko manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Zagovornik je pripravil analizo odgovorov, ki so mu jih v zvezi z razumevanjem in izvajanjem posebnih ukrepov posredovala različna ministrstva.

V poglavju 3.5. je opisano **osveščanje splošne in specifičnih javnosti o diskriminaciji**. Predstavljeni so cilji komunikacij ter različne ciljne skupine, ki jim je bilo osveščanje namenjeno. V letu 2018 je bil ključni poudarek osveščanja sistematično predstavljanje osnovnih informacij o obstoju organa in informiranje o možnostih, ki jih ZVarD prinaša na področju varstva pred diskriminacijo.

3.2 Spremljanje splošnega stanja v državi – podatki o obravnavanih primerih diskriminacije na nacionalni ravni

Na podlagi tretjega poglavja ZVarD Zagovornik spremlja stanje diskriminacije v Sloveniji. Zagovornik spremlja splošno stanje na področju varstva pred diskriminacijo na več načinov, med katerimi se uporabljajo metode raziskav (lastne in mednarodne), analiza stanja (v državi in mednarodne primerjave), spremljanje delovanja drugih organov ter analiza delovanja Zagovornika.

V skladu s 16. členom ZVarD Zagovornik in pristojne inšpekcije zbirajo anonimizirane podatke o številu obravnavanih primerov diskriminacije po posameznih osebnih okoliščinah, po oblikah diskriminacije in po posameznih področjih. Inšpekcije enkrat letno posredujejo te podatke Zagovorniku. Omenjeni podatki se zbirajo in uporabljajo za namene spremljanja, načrtovanja in vodenja nediskriminacijske politike ter za znanstvenoraziskovalne namene.

V okviru nalog in pooblastil, ki jih določa ZVarD, Zagovornik spremlja splošno stanje v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami (šesta alineja 21. člena ZVarD). Z namenom izpolnjevanja spremljanja splošnega stanja je Zagovornik na pristojne organe posredoval prošnjo za podatke o številu obravnavanih primerov diskriminacije v letu 2018 po posameznih osebnih okoliščinah, po oblikah diskriminacije in po posameznih področjih. Za podatke je poleg inšpektoratov zaprosil tudi policijo, vrhovno državno tožilstvo, vsa sodišča in varuha človekovih pravic.

Tožilstvo in policijo je Zagovornik zaprosil za podatke o obravnavanih primerih, ki izpolnjujejo znake kaznivega dejanja po 297. členu Kazenskega zakonika, tj. javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, ter po 131. členu KZ-1, tj.

kršitev enakopravnosti, ki sta povezani s katero koli osebno okoliščino (spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali drugo) in bi kot takšna utegnili biti dejanja diskriminacije v skladu z ZVarD. Policijo je Zagovornik zaprosil tudi za podatke o prekrških po 20. členu Zakona o varstvu javnega reda in miru¹⁷ (ZJRM-1).

Sodišča je Zagovornik zaprosil za podatke o anonimiziranih pravnomočnih sodbah, ki se naslanjajo na 14. člen Ustave RS, ZVarD, ZUNEO, 6., 6.a, 27. in 133. člen Zakona o delovnih razmerjih, 6. člen Zakona o izenačevanju možnosti invalidov in 3. člen Zakona o verski svobodi¹⁸ (ZVS).

Z namenom spremljanja in celovite ocene stanja na področju varstva pred diskriminacijo je Zagovornik za podatke o obravnavanih primerih povezanih z diskriminacijo iz leta 2018 zaprosil tudi varuha.

3.2.1 Obravnavani primeri diskriminacije v letu 2018 – Inšpektorati

Zagovornik je prošnjo za posredovanje podatkov v skladu s 16. členom ZVarD poslal na naslove 25 inšpekcijskih organov.

Od 25 inšpekcijskih organov, ki jim je Zagovornik poslal prošnjo za posredovanje anonimiziranih podatkov, jih je odgovorilo 18.

Od 18 prejetih odgovorov 13 inšpekcijskih organov v letu 2018 (enako število kot leto prej) ni obravnavalo nobenega primera diskriminacije po posameznih osebnih okoliščinah, po oblikah diskriminacije in po posameznih področjih. Ti inšpekcijski organi so:

- Uprava RS za pomorstvo — Pomorska inšpekcija,
- Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo,
- Urad za kemikalije RS — Inšpekcija za kemikalije,
- Javna agencija za civilno letalstvo RS,
- Finančna uprava RS,
- Inšpektorat RS za okolje in prostor,
- Urad RS za nadzor proračuna — Sektor proračunske inšpekcije,
- Inšpektorat RS za infrastrukturo,
- Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS,
- Zdravstveni inšpektorat RS,
- Javna agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke,
- Informacijski pooblaščenec in
- Uprava RS za varstvo pred sevanji — Inšpekcija varstva pred sevanji.

17 Uradni list RS, št. 70/06

18 Uradni list RS, št. 14/07, 46/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF in 100/13

Pet inšpektoratov je posredovalo konkretne odgovore o obravnavi primerov diskriminacije:

- Inšpektorat RS za delo,
- Inšpektorat RS za javni sektor,
- Inšpektorat RS za šolstvo in šport
- Inšpektorat RS za kulturo in medije ter
- Tržni inšpektorat RS.

Na Zagovornikov poziv se nista odzvala Inšpektorat RS za obrambo in Inšpektorat RS za notranje zadeve. Prav tako se na poziv niso odzvali: Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Urad RS za meroslovje – Sektor za meroslovni nadzor, Uprava RS za jedrsko varnost – Inšpekcija za sevalno jedrsko varnost, Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter Ministrstvo za javno upravo – Direktorat za informacijsko družbo – Inšpektor za elektronski podpis.

V nadaljevanju je podrobnejši pregled obravnavanih primerov diskriminacije glede na prejete odgovore tistih inšpekcijskih organov, ki so sporočili, da so obravnavali primere diskriminacije.

3.2.1.1 Inšpektorat RS za delo

Inšpektorat RS za delo je v odgovoru najprej poudaril, da ne vodi evidenc oziroma zbirk podatkov po obravnavanih zadevah, pač pa po ugotovljenih kršitvah določb delovnopravne zakonodaje, tudi v primerih ugotovljenih kršitev prepovedi diskriminacije. Glavni razlogi za takšno vodenje evidenc so naslednji:

- ker je običajno v eni prijavi navedena več kot ena domnevna kršitev zakonodaje, pogosto celo veliko različnih in raznovrstnih kršitev;
- navedbe v prijavah so največkrat zelo skope in premalo podrobne, da bi lahko že samo iz vsebine prijave sklepali na obstoj morebitne diskriminacije oziroma na obstoj katere od osebnih okoliščin, zaradi katere naj bi se določena oseba ali nedoločen krog oseb počutil diskriminiranega;
- opredelitev kršitev, ki jih v prijavi navede kršitelj, se nujno ne ujema z opredelitvijo kršitev v materialnih predpisih oziroma z ugotovitvijo inšpektorja po opravljenem inšpekcijskem nadzorstvu v konkretnem primeru.

Dodatno pa glede kršitev, ki so jih na Inšpektoratu RS za delo ugotovili v zvezi s prepovedjo diskriminacije, poudarjajo, da evidenc in statistike ne vodijo glede na osebne okoliščine, zaradi katerih je prišlo do diskriminacije. Ker pa tudi v letu 2017 te kršitve niso bile ugotovljene v večjem številu, so za potrebe priprave poročila analizirali konkretne primere, kjer je bila ugotovljena diskriminacija.

Ugotovitve za leto 2018 kažejo, da so inšpektorji za delo kršitev prepovedi diskriminacije (kršitev 6. člena ZDR-1) evidentirali v skupno 17 primerih. Večina teh kršitev (15) je bila ugotovljena pri delodajalcih v zasebnem sektorju, le 2 pa pri delodajalcu iz javnega sektorja. Prav tako je zanimivo, da sta se samo dva primera nanašala na diskriminacijo kandidatov za zaposlitev, v vseh ostalih evidentiranih primerih pa je šlo za diskriminacijo delavcev v času trajanja delovnega razmerja.

Pri kandidatih za zaposlitev (dva primera) se je diskriminacija nanašala na osebno okoliščino:

- družinskega stanja delavke (vprašanja na razgovoru v zvezi z družinskim stanjem kandidatke in urejenostjo varstva otrok, če bi zboleli);
- spol (delodajalec je javno objavil prosto delovno mesto samo za kandidatke ženskega spola »iščemo sposobno punco...«, pri čemer pa ženski spol ni predstavljal bistvenega in odločilnega pogoja za delo, saj je šlo za delo v marketingu in urejanje spletnih strani delodajalca.).

Diskriminacijo delavcev v trajanju delovnega razmerja (sedem primerov) so inšpektorji v obravnavanih primerih evidentirali na podlagi naslednjih osebnih okoliščin:

- osebno poznanstvo z odgovorno osebo delodajalca oziroma simpatičnost (neprijetni delavci so morali opraviti več nadur kot je dovoljeno po ZDR-1 in delati v manj ugodnem času);
- sorodstveno razmerje z zakonitim zastopnikom delodajalca (regres prejel le delavec v sorodstvenem razmerju);
- delovno mesto – le direktor je prejemal dodatek za delovno dobo, ostali delavci ne;
- zaposlenost na določen dan pri delodajalcu (božičnica in del plače sta bila izplačana samo delavcem, ki so bili na določen dan pri njem zaposleni);
- socialni položaj – dva primera (delavci v težjem socialnoekonomskem položaju bi regres dobili prej kot ostali);
- zdravstveno stanje (delavka, odsotna šest mesecev zaradi bolniškega staleža, je v podpis prejela dogovor o prostovoljnem delu v trajanju 15 dni).

Več primerov ugotovljene diskriminacije se je v letu 2018 nanašalo na denarne terjatve delavcev, in sicer na izplačilo regresa za letni dopust – ta je bil delavcem izplačan v različnih terminih (šest primerov), in izplačilo plače na različne dneve (dva primera), diskriminacija pa je bila v nekaj primerih ugotovljena tudi glede izplačevanja dodatka za delovno dobo in povračil stroškov v zvezi z delom.

V večini primerov ugotovljene diskriminacije so inšpektorji ukrepali z opozorili na zapisnik v skladu z Zakonom o prekrških¹⁹ (ZP-1) ali Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, v dveh primerih je inšpektor izdal ureditveno odločbo, v enem primeru je bila izdana odločba o prekršku z opominom.

Vsi primeri ugotovljene kršitve prepovedi diskriminacije, kjer je bilo mogoče identificirati določeno osebno okoliščino, so se nanašali na neposredno diskriminacijo.

3.2.1.2 Inšpektorat RS za javni sektor

Inšpektorat RS za javni sektor je v letu 2018 prejel šest prijav, v katerih so prijavitelji navajali diskriminacijo pri zaposlovanju oziroma mobing/ šikaniranje, pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi in priznavanju pravic iz delovnega razmerja. Od tega se je pet prijav nanašalo na domnevne nepravilnosti v javnih zavodih in ena prijava na domnevne nepravilnosti v družbi z omejeno odgovornostjo. Ker se v javnih zavodih in v gospodarskih družbah pri zaposlovanju, pri priznavanju

¹⁹ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16 in 15/17 – odl. US

pravic iz delovnega razmerja in pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi uporabljajo splošni delovnopравни predpisi, so inšpektorji za sistem javnih uslužbencev vseh šest prijav zaradi nepristojnosti odstopili v nadaljnjo obravnavo oziroma reševanje Inšpektoratu RS za delo. Eno od navedenih prijav, ki se je po vsebini nanašala na domnevne nepravilnosti pri ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev, so inšpektorji obravnavali, a diskriminacije niso ugotovili.

3.2.1.3 Inšpektorat RS za šolstvo in šport

Inšpektorat RS za šolstvo in šport je v letu 2018 prejel pobude, ki so navajale domnevno diskriminacijo v primerih ocenjevanja znanja, vzgojnega ukrepanja, sodelovanja s starši, delu pri otrocih s posebnimi potrebami in prilagoditvah pri ocenjevanju. Večina prejetih pobud (npr. slaba ocena ali vzgojno ukrepanje, ki po mnenju pobudnika pomeni diskriminatorno obravnavo) se je nanašala na lastno dožemanje posameznikov v zvezi z doživljanjem posameznih dogodkov ali okoliščin, a niso pomenili diskriminacije v smislu ZVarD. Vse obravnavane zadeve so se nanašale na področje vzgoje in izobraževanja.

Za Inšpektorat RS za šolstvo in šport je relevantna tudi pravna podlaga 2.a člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, po kateri se v vrtcih, šolah in drugih zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami zagotavlja varno in spodbudno učno okolje, kjer je prepovedano telesno kaznovanje otrok in vsakršna druga oblika nasilja nad in med otroki in neenakopravna obravnava, ki bi temeljila na spolu, spolni usmerjenosti, socialnem in kulturnem poreklu, veroizpovedi, rasni, etnični in narodni pripadnosti ter posebnosti v telesnem in duševnem razvoju.

Primeri diskriminacije so se nanašali na naslednje osebne okoliščine:

- narodnost (nižje ocene pri slovenščini pri učencih, kjer slovenščina ni materni jezik, prepoved komuniciranja v jeziku, ki ni slovenski, domnevno nestrokovno delo strokovnega delavca, ki ni slovenske narodnosti; spraševanje učencev po narodnosti);
- jezik (oponašanje drugih dialektov pred učenci, norčevanje);
- versko prepričanje (opredeljevanje glede veroizpovedi z dvigom rok);
- druga osebna okoliščina – zdravstveno stanje oziroma invalidnost (neudeležba na izletu);
- druga osebna okoliščina (nepripravljena terminologija in uporaba besed pred učenci, pridobivanje daril za boljšo oceno, zahteve po predstavitvi otrok v drug razred).

Število primerov diskriminacije po oblikah diskriminacije:

- 14 primerov neposredne diskriminacije;
- en primer nadlegovanja;
- en primer opravičevanja zapostavljanja ali preziranja oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin.

Z inšpekcijskimi nadzori in dodatnimi poizvedbami v zvezi z navedenimi pobudami so bile ugotovljene kršitve šolske zakonodaje in izrečeni ukrepi na podlagi pristojnosti, v povezavi z ZVarD pa je bila ugotovljena neposredna diskriminacija na podlagi narodnosti in invalidnosti (neudeležba na izletu in neustrezna komunikacija z učenci pri opredeljevanju glede veroizpovedi). Zagovornik je v zadevi

neudeležbe na izletu v letu 2019 izdal odločbo, s katero je ugotovil diskriminacijo. V zvezi s primerom domnevnega opredeljevanja glede veroizpovedi pa je Zagovornik v letu 2019 preučil postopek pri Inšpektoratu RS za šolstvo in šport in ugotovil, da je Inšpektorat ustrezno naslovil prijavo z vidika diskriminacije (diskriminacije ni ugotovil), in da postopek pred Zagovornikom ni potreben.

3.2.1.4 Inšpektorat RS za kulturo in medije

Inšpektorat RS za kulturo in medije je v letu 2018 prejel šest prijav, ki so se nanašale na domnevne kršitve 8. člena Zakona o medijih²⁰ (ZMed; sovražni govor). V zadevah je bilo ugotovljeno, da v konkretnih primerih objavljene programske vsebine glede na določbo 8. člena ZMed niso vsebovale elementov sovražnega govora, temveč le žaljiv ali neprimeren opis. Sovražni govor je namreč po navedbi Inšpektorata RS za kulturo in medije tisti govor, ki ogroža javni red in mir in pripravlja kvalitativen prehod od besed k dejanjem, saj mora obstajati verjetnost, da bodo besede pripeljale do nasilja. Ogrožanje mora biti po besedah Inšpektorata RS za kulturo in medije konkretno in se mora kazati v neposredni nevarnosti posegov v telesno in duševno celovitost posameznikov, oviranju izvrševanja pravic in dolžnosti ljudi, državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil na javnem kraju. Dejanja spodbujanja morajo biti take narave, da v okolju in razmerah, v katerih so storjena, do kršitev javnega reda in miru ne privedejo le zaradi pravočasnega prenehanja sovražnega govora.

Po presoji prijav je Inšpektorat RS za kulturo in medije v večini primerov ugotovil, da iz programskih vsebin ne izhajajo zakonski znaki javnega spodbujanja nasilja oziroma neenakopravnosti in nestrpnosti po 8. členu ZMed. V dveh primerih sta bili prijavi zaradi suma storitve kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 (sum storitve kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti) odstopljeni v pristojno obravnavo Policiji.

3.2.1.5 Tržni inšpektorat RS

Tržni inšpektorat RS izvaja nadzor v zvezi z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti. Nadzor se izvaja samo na podlagi prejetih prijav. V letu 2018 je obravnaval naslednje primere:

- prijavitelj je navedel, da trgovec z gorivi pridobitev kartice ugodnosti, ki je obenem tudi plačilna kartica, pogojuje z zaposlitvijo za nedoločen čas. Po opravljenem pregledu kršitev prepovedi diskriminacije ni bila ugotovljena.
- Na spletnem portalu za oddajo sob je bilo v enem od oglasov navedeno, da ni namenjeno tujcem («no foreigners»). Ugotovljeno je bilo, da je pri oglasu prišlo do napake, zavod, ki upravlja spletni portal, pa je oglas spregledal. Oglas je bil nemudoma odstranjen, zato je bilo izrečeno opozorilo.
- Vložena je bila prijava zoper dejstvo, da je bil vstop na sejem brezplačen samo za invalide na vozičkih, ne pa tudi za ostale invalide. Na podlagi mnenja Zagovornika, da gre za diskriminacijo, ker ugodnost ni zagotovljena vsem invalidom, je Tržni inšpektorat RS podjetju izdal opozorilo.

²⁰ Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08 – ZPOMK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAVMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16 in 39/16

3.2.1.6 Analiza podatkov inšpekcij glede obravnavanih primerov diskriminacije v letu 2018

Od 25 inšpekcijskih organov, ki jim je Zagovornik poslal prošnjo za posredovanje anonimiziranih podatkov, jih je odgovorilo 18. Sedem inšpekcijskih organov se na poziv ni odzvalo: Inšpektorat RS za notranje zadeve, Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Urad za meroslovje – sektor za meroslovni nadzor, Uprava za jedrsko varnost – Inšpekcija za sevalno jedrsko varnost, Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, Inšpektorat RS za elektronski podpis in Inšpektorat RS za obrambo.

Od 18 prejetih odgovorov 13 inšpekcijskih organov v letu 2018 (enako število kot v letu prej) ni obravnavalo nobenega primera diskriminacije po posameznih osebnih okoliščinah, po oblikah diskriminacije in po posameznih področjih. Ti inšpekcijski organi so: Uprava za pomorstvo, Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Urad za kemikalije, Javna agencija za civilno letalstvo, Finančna uprava, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad za nadzor proračuna, Inšpektorat RS za infrastrukturo, Agencija za komunikacijska omrežja in storitve, Zdravstveni inšpektorat RS, Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke, Informacijski pooblaščenec in Uprava za varstvo pred sevanji – Inšpekcija varstva pred sevanji.

Tabela: Pregled prejetih podatkov inšpekcijskih organov glede obravnavanih primerov diskriminacije – primerjava med leti 2017 in 2018

	Inšpekcijski organ	Število prijav 2017	Število ugotovljenih primerov diskriminacije 2017	Število prijav 2018	Število ugotovljenih primerov diskriminacije 2018	Opombe (2018)
1	Tržni inšpektorat RS	7	4	3	2	Posredoval tudi anonimizirane primere. V enem primeru je bilo opozorilo izdano na podlagi mnenja Zagovornika.
2	Inšpektorat RS za delo	/	11	/	17	Inšpektorat ne vodi evidence po prejetih prijavah diskriminacije, ker gre lahko v isti prijavi za več očitkov. Evidenco vodi po obravnavanih in ugotovljenih primerih.
3	Inšpektorat RS za obrambo	5	0	Ni odg.	Ni odg.	
4	Inšpektorat RS za šolstvo in šport	9	/	16	2	Inšpektorat ne vodi evidence po prejetih prijavah diskriminacije, ker gre lahko v isti prijavi za več očitkov. Evidenco vodi po obravnavanih in ugotovljenih primerih.
5	Inšpektorat RS za kulturo in medije	Ni odg.	Ni odg.	6	0	V štirih prejetih primerih je inšpektorat ocenil, da ne gre za protipravno ravnanje. V dveh primerih je primer odstopil policiji.
6	Inšpektorat za javni sektor	0	0	6	/	Vse zadeve so se nanašale na delovnopravno zakonodajo in so bile odstopljene Inšpektoratu RS za delo.

*Ko so se inšpektorati odzvali in sporočili, da prijav niso imeli, je navedena številka 0.

Trije inšpektorati so v letu 2018 ugotavljali diskriminacijo, enako kot leto prej. Pri tem sta proaktivna predvsem Tržni inšpektorat RS in Inšpektorat RS za delo. Inšpektorat RS za šolstvo in šport je veliko številu prejetih prijav odstopil v reševanje Zagovorniku (v letih 2017 in 2018 je odstopil 14 zadev), nekaj pa so jih rešili tudi sami v okviru 2.a člena ZOFVI.

Glede na prejete podatke inšpektoratov je največ prijavljene diskriminacije na področju zaposlovanja in dela ter na področju vzgoje in izobraževanja. Na obeh področjih je bilo prijav v letu 2018 več kot v letu 2017, kar lahko kaže na večjo ozaveščenost žrtev o tem, da je diskriminacija prepovedana. Prijave obstajajo tudi na področju dostopa do dobrin in storitev, kar vključuje tudi zasebni sektor. Teh prijav je bilo v letu 2018 več kot polovico manj v primerjavi z letom 2017. Prav tako je prijave prejel Inšpektorat RS za kulturo in medije, kjer pa je položaj specifičen, saj ZMed ne vsebuje kazenskih določb za kršitev 8. člena, ki se nanaša na sovražni govor, zato lahko v primeru suma protipravnega ravnanja Inšpektorat RS za kulturo in medije v takih primerih zadeve le posreduje na druge pristojne organe.

Inšpektorati so v obravnavanih primerih ugotovili, da so bile osebe diskriminirane na podlagi naslednjih osebnih okoliščin: spol, narodnost, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, zdravstveno stanje, državljanstvo, starševstvo, družbeni položaj, sorodstveno razmerje in drugo.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Glede na prejete podatke inšpektoratov je največ prijavljene diskriminacije na področju zaposlovanja in dela ter na področju vzgoje in izobraževanja. Na obeh področjih je bilo prijav v letu 2018 več kot v letu 2017.

Inšpektorati so v obravnavanih primerih ugotovili, da so bile osebe diskriminirane na podlagi naslednjih osebnih okoliščin: spol, narodnost, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, zdravstveno stanje, državljanstvo, starševstvo, družbeni položaj, sorodstveno razmerje in drugo.

3.2.2 Obravnavani primeri diskriminacije v letu 2018 – Varuh človekovih pravic

V skladu z 21. členom ZVarD, ki Zagovorniku nalaga spremljanje in oceno stanja na področju varstva pred diskriminacijo, je Zagovornik za podatke o obravnavanih primerih, povezanih z diskriminacijo v letu 2017, zaprosil tudi Varuha. Slednji je primere diskriminacije, ki jih je prejel v letu 2018, predstavil ločeno v svojem letnem poročilu v poglavju Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije.²¹

21 Varuh človekovih pravic (2019) Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2018, str. 65-89, dosegljivo na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2018.pdf

Tabela: Primeri s področja enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije, kot izhajajo iz letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2018

Področje	Obravnavane zadeve		Rešene in utemeljene zadeve	
	2017	2018	Število rešenih zadev	Število utemeljenih zadev
Enakost pred zakonom	4	1	1	0
Enake možnosti invalidov	11	24	22	4
Enake možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost	7	8	8	2
Enake možnosti glede na raso, narodnost, ali etnično pripadnost	30	5	5	1
Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije – drugo	16	8	10	0
Skupaj – enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije	68	46	46	7

Varuh je v letu 2018 na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije obravnaval 46 zadev, kar je manj kot leto prej, ko jih je obravnaval 68. Izmed 46 zaključenih zadev se je ena nanašala na področje enakosti pred zakonom, 22 na enake možnosti oseb z invalidnostmi, osem na enake možnosti glede na spolno identiteto ali spolno usmerjenost, pet na enake možnosti glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost, 10 pa na druge primere enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije. Sedem zaključenih zadev izmed 46 je bilo utemeljenih. Iz Varuhovega poročila sicer ni popolnoma razvidno, koliko in katere zadeve se nanašajo na prepoved diskriminacije v smislu ZVarD. Razvidno je, da se nekatere zadeve ne nanašajo na neenako obravnavo, ki bi temeljila na osebnih okoliščinah, na podlagi katerih je v skladu z ZVarD diskriminacija prepovedana (npr. neutemeljeno slabši položaj imetnikov podrejenih obveznic pri dostopanju do pravnega varstva v zvezi z izbrisi kvalificiranih obveznosti).

Poleg statistične predstavitve obravnavanih zadev na področju prepovedi diskriminacije Varuh v zadevnem delu svojega poročila analizira tudi nekatere posebej poudarjene primere in področja diskriminacije. Na področju diskriminacije **oseb z invalidnostmi** Varuh tako izpostavlja že več let trajajočo diskriminacijo študentov z invalidnostmi glede prevoza med krajem bivališča in izobraževanja ter odsotnost ustreznih podlag za primerno prilagoditev študijskega procesa za študente z invalidnostmi. Posebno pozornost Varuh namenja tudi vprašanju dostopnosti sodišč za osebe z invalidnostmi, pri čemer na podlagi svojih poizvedb ugotavlja, da je ustrezen dostop zagotovljen le v 46 odstotkih stavb, v katerih poslujejo sodišča, v le 20 odstotkih teh stavb pa so zagotovljene tudi sanitarije za osebe z invalidnostmi. Prav tako je Varuh ugotovil, da vsa sodišča še ne obveščajo o pravici oseb z invalidnostmi do enakopravnega sodelovanja v postopku.

Na področju diskriminacije na podlagi **spolne identitete in spolne usmerjenosti** Varuh v poročilu naslavlja tri širša vprašanja. Prvo se nanaša na pravno priznanje spola, ki v Sloveniji na zakonski ravni ni urejeno, in se izvaja zgolj na podlagi podzakonskega akta tj. Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru.²²

22 Uradni list RS, št. 40/05, 69/09 in 77/16

Ta v 37. členu določa, da je podlaga za izdajo odločbe o spremembi spola potrdilo pristojne zdravstvene ustanove ali zdravnika, iz katerega je razvidno, da je oseba spremenila spol. To je po mnenju Varuha sporno z vidika Resolucije 2048 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, ki med drugim poziva k odpravi zahtev po sterilizaciji, drugi zdravstveni obravnavi ali zdravniški diagnozi duševne motnje kot pogojev za pravno priznanje spola. Drugo vprašanje se nanaša na trajno prepoved darovanja krvi za moške, ki so imeli spolne odnose z moškimi. Takšna trajna prepoved bi po mnenju Varuha lahko pomenila diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti, saj v Sloveniji ni utemeljena na zakonu, temveč izhaja iz stališča transfuzijske stroke, medtem ko prvi odstavek 52. člena Listine EU o temeljnih pravicah določa, da mora biti kakršnokoli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih določa Listina, predpisano z zakonom. Končno Varuh naslavlja še vprašanje diskriminatornosti in ustavne spornosti prvega stavka tretjega odstavka 2. člena in četrtega odstavka 3. člena Zakona o partnerski zvezi²³ (ZPZ), ki istospolnim partnerjem in partnerkam v partnerski zvezi ali neskljenjeni partnerski zvezi onemogočata posvojitev otroka. Varuh ocenjuje, da bi takšna ureditev lahko pomenila diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti, nedopusten poseg v dostojanstvo in varstvo zasebnosti ter osebnih podatkov in nekompatibilnost z vselej največjo koristjo otrok.

V okviru zatrjevane diskriminacije na podlagi drugih osebnih okoliščin Varuh navaja tri primere. V okviru osebne okoliščine **starosti** izpostavlja domnevno diskriminatornost ureditve pri uresničevanju pravice do subvencioniranega prevoza, ki je za študente omejena z 32. letom starosti. Ta primer v okviru postopka ugotavljanja diskriminacije obravnava tudi Zagovornik. Tudi sicer je iz Varuhovega poročila razvidno, da je Varuh nekatere pobudnike, ki so zatrjevali diskriminacijo, napotil na Zagovornika.

Nadalje Varuh izpostavlja še dva primera zatrjevane diskriminacije na podlagi **državljanstva**, in sicer zavračanje odpiranja transakcijskih računov pri bankah na podlagi državljanstva ter domnevno diskriminatoren pogoj državljanstva Republike Slovenije za sodelovanje na 64. tekmovanju za pesem Evrovizije 2019.

3.2.3 Obravnavani primeri diskriminacije v letu 2018 – policija

V skladu z 21. členom ZVarD Zagovornik z namenom spremljanja, beleženja in podajanja ocene stanja na področju varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji zbira tudi podatke o primerih kršitev, ki jih obravnava policija. Na področjih, ki sodijo v pristojnost policije, so tri takšna, ki so z vidika Zagovornikovega področja delovanja relevantna za spremljanje:

- 20. člen Zakona o varstvu javnega reda in miru (**vzbujanje nestrpnosti**),
- 131. člen Kazenskega zakonika (**kršitev enakopravnosti**),
- 297. člen Kazenskega zakonika (**javno spodbujanje sovraštva**).

Določba 20. člena ZJRM-1 navaja, da je **vzbujanje nestrpnosti z namenom vzbujanja** narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične **nestrpnosti** ali

23 Uradni list RS, št. 33/16

nestrpnosti glede spolne usmerjenosti prepovedano. Gre za kvalificirano obliko prekrškov, opredeljenih v 6., 7., 12., 13. in 15. ZJRM-1 (nasilno ali drzno vedenje, nedostojno vedenje, poškodovanje uradnega napisa, oznake ali odločbe, pisanje po objektih ali uničevanje državnih simbolov). Določba 20. člena ZJRM-1 torej določa *diskriminatorni motiv* pri izvajanju nekaterih drugih kršitev javnega reda in miru.

Med kaznivimi dejanji, ki jih preiskuje policija, pa Zagovornik zbira tudi podatke o obravnavanih primerih, ki izpolnjujejo znake kaznivega dejanja po:

- 131. členu KZ-1, tj. **kršitev enakopravnosti**, ki je povezana s katerokoli osebno okoliščino (narodnost, rasa, barva, veroizpoved, etnična pripadnost, spol, jezik, politično ali drugačno prepričanje, spolna usmerjenost, premoženjsko stanje, rojstvo, genetska dediščina, izobrazba, družbeni položaj ali kakšna druga okoliščina).
- 297. členu KZ-1, tj. **javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti**, ki so povezani s katerokoli osebno okoliščino (spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali drugo) in bi kot takšna utegnili biti dejanja diskriminacije v skladu z ZVarD.

Na splošno se je izkazalo, da se je tudi pri policiji tako kot pri inšpektoratih zaradi različnih sistemov beleženja in evidentiranja primerov diskriminacije pokazal problem strukturiranega pregleda podatkov v obliki, kot jo določa ZVarD: po osebnih okoliščinah, področjih in oblikah diskriminacije. Policija namreč zadeve vodi drugače – po spolu, starosti in državljanstvu storilcev prekrškov in kaznivih dejanj. Z vidika natančnega spremljanja obravnavanih primerov diskriminacije na nacionalni ravni v skladu z zahtevami ZVarD se kaže potreba po sistemski uskladitvi načina beleženja obravnavanih primerov diskriminacije.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Na področju delovanja policije Zagovornik spremlja stanje števila prekrškov, ki jih je policija obravnavala po 20. členu ZJRM-1. Ta člen navaja, da je vzbujanje nestrpnosti z namenom vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti, prepovedano.

Na splošno se je tudi pri policiji, tako kot pri inšpektoratih, zaradi različnih sistemov beleženja in evidentiranja primerov diskriminacije pokazal problem strukturiranega pregleda podatkov v obliki, kot jo določa ZVarD: po osebnih okoliščinah, področjih in oblikah diskriminacije.

Z vidika natančnega spremljanja obravnavanih primerov diskriminacije na nacionalni ravni v skladu z zahtevami ZVarD se kaže potreba po sistemski uskladitvi načina beleženja obravnavanih primerov diskriminacije.

3.2.3.1 Prekrški po Zakonu o varstvu javnega reda in miru (20. člen ZJRM-1) – vzbujanje nestrpnosti

Policija je v letu 2018 izrekla ukrepe v 46 primerih prekrškov po 20. členu ZJRM-1, po katerem je vzbujanje nestrpnosti z namenom vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti prepovedano. Policija je torej prekršek po 20. členu ZJRM-1 ugotovila v dveh primerih manj kot v letu 2017 in v štirih primerih več kot v letu 2016.

Največ kršitev 20. člena ZJRM-1, ki določa diskriminatorni motiv, je bilo storjenih v povezavi s 6. členom ZJRM-1 (nasilno ali drzno vedenje), kar v praksi pomeni, da je do največ kršitev prepovedi diskriminacije na področju prekrškov prihajalo ob pretepih, prepirih itd. Zmanjšalo se je število kršitev v povezavi s 7. členom ZJRM-1 (nedostojno vedenje).

Tabela: Pregled ukrepov po 20. členu ZJRM-1, ki določa diskriminatorni motiv določenih prekrškov – ugotovljene kršitve

Člen ZJRM-1	Število kršitev		
	2016	2017	2018
6. nasilno ali drzno vedenje	29	32	31
7. nedostojno vedenje	11	8	4
12. poškodovanje uradnega napisa, oznake ali odločbe	1	7	10
13. pisanje po objektih	1		
15. uničevanje državnih simbolov		1	1
Skupaj	42	48	46

3.2.3.2 Kazniva dejanja po 131. členu Kazenskega zakonika – kršitev enakopravnosti

Določba 131. KZ-1 določa, da kdor zaradi razlike v narodnosti, rasi, barvi, veroizpovedi, etnični pripadnosti, spolu, jeziku, političnem ali drugačnem prepričanju, spolni usmerjenosti, premoženjskem stanju, rojstvu, genetski dediščini, izobrazbi, družbenem položaju ali kakšni drugi okoliščini prikrajša koga za katero izmed človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki so priznane od mednarodne skupnosti ali določene z ustavo ali zakonom, ali mu takšno pravico ali svoboščino omeji ali kdor na podlagi takšnega razlikovanja komu da kakšno posebno pravico ali ugodnost, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta (1. odstavek). Enako se kaznuje, kdor preganja posameznika ali organizacijo zaradi zavzemanja za enakopravnost ljudi (2. odstavek). Če stori dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena uradna oseba z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic, se kaznuje z zaporom do treh let (3. odstavek).

Policija je v letu 2018 po 131. členu obravnavala kazniva dejanja, ki so vključevala pet posamičnih osumljencev in 10 posamičnih oškodovancev, kar je primerljivo s preteklimi leti.

Tabela: Kazniva dejanja po 131. členu KZ-1 – kršitev enakopravnosti po letih

Število osumljencev oziroma oškodovancev	Število osumljencev oziroma oškodovancev		
	2016	2017	2018
Število osumljencev	5	5	5
Število oškodovancev	11	13	10

3.2.3.3 Kazniva dejanja po 297. členu Kazenskega zakonika – spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti

Po določbi 297. člena KZ-1 se kaznuje z zaporom do dveh let, kdor javno spodbuja ali razpihuje sovraštvo, nasilje ali nestrpnost, ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali katerikoli drugi osebni okoliščini, in je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev (1. odstavek). Enako se kaznuje, kdor na način iz prejšnjega odstavka javno širi ideje o večvrednosti ene rase nad drugo ali daje kakršnokoli pomoč pri rasistični dejavnosti ali zanika, zmanjšuje pomen, odobrava, opravičuje, smeši ali zagovarja genocid, holokavst, hudodelstvo zoper človečnost, vojno hudodelstvo, agresijo ali druga kazniva dejanja zoper človečnost, kot so opredeljena v pravnem redu Republike Slovenije (2. odstavek). Če je dejanje iz prejšnjih odstavkov storjeno z objavo v sredstvih javnega obveščanja ali na spletnih straneh, se s kaznijo iz prvega ali drugega odstavka tega člena kaznuje tudi odgovorni urednik oziroma tisti, ki ga je nadomeščal, razen če je šlo za prenos oddaje v živo, ki ga ni mogel preprečiti ali za objavo na spletnih straneh, ki uporabnikom omogočajo objave vsebin v dejanskem času oziroma brez predhodnega nadzora (3. odstavek). Če je dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena storjeno s prisilo, grdim ravnanjem, ogrožanjem varnosti, sramotitvijo etničnih, narodnostnih, narodnih ali verskih simbolov, poškodovanjem tujih stvari, skrunitvijo spomenikov, spominskih znamenj ali grobov, se storilec kaznuje z zaporom do treh let (4. odstavek). Če stori dejanja iz prvega ali drugega odstavka tega člena uradna oseba z zlorabo uradnega položaja ali pravic, se kaznuje z zaporom do petih let (5. odstavek).

Policija je v letu 2018 obravnavala 32 primerov suma storitve kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1, kar je 6 več kot v letu 2017 in 17 manj kot v letu 2016.

V skladu z devetim odstavkom 148. člena Zakona o kazenskem postopku²⁴ (ZKP) je bilo na pristojna okrožna državna tožilstva podanih 13 kazenskih ovadb, v 19 primerih pa je policija na okrožno državno tožilstvo podala samo poročilo.

Tabela: Pregled obravnavanih kaznivih dejanj po 297. členu KZ-1 – spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti

Število obravnavanih primerov			
	2016	2017	2018
Ovadba	18	13	13
Poročilo	31	13	19
Skupaj	49	26	32

²⁴ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US, 65/16 – odl. US, 66/17 – ORZKP153,154 in 22/19

3.2.4 Obravnavani primeri diskriminacije v letu 2018 – Tožilstva

V skladu z 21. členom ZVarD je Zagovornik z namenom spremljanja, beleženja in podajanja ocene stanja na področju varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji za podatke zaprosil Vrhovno državno tožilstvo (VDT). Slednje je posredovalo podatke o pregonu kaznivih dejanj po 297. členu KZ-1 – javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti. Pojasnilo je, da lahko podatke za poročanje zajema le na podlagi podatkov, vnesenih v vpisnik. V vpisniku VDT vodi le podatke o izvršenem kaznivem dejanju, nikoli pa ne knjiži motiva, ki je vodil storilca k izvršitvi kaznivega dejanja, razen kadar je motiv kvalifikatorna okoliščina in je zakonski znak kaznivega dejanja, recimo koristoljubnost ali maščevanje. Želenih podatkov po okoliščinah, oblikah in področjih diskriminacije tako VDT ni moglo posredovati, posredovalo pa je podatke o številu prejetih ovadb, sprejetih rešitvah in izrečenih sodbah za kaznivo dejanje po 297. členu KZ-1. Tožilstvo podatkov za pregon po 131. členu KZ-1 (kršitev enakopravnosti) ni posredovalo.

Tabela: Pregon kaznivih dejanj po 297. členu KZ-1 – javno spodbujanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti

Dogodek	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prejete ovadbe	21	8	21	63	83	34	13	20	37	13	32
Sklepi o zavrženju ovadb	22	5	6	29	37	36	13	30	19	19	15
Vloženi obtožni akti ali predlogi za izrek VU/KAZ	1	3	5	5	26	15	1	2	1	2	6
Obsodilne sodbe			4	4	3	9	4	2		1	
Sodbe o kaznovalnem nalogu			1	3	13		2		1		1
Oprostilne sodbe	2			1					1		1
Zavrnjene sodbe			3			2					

Iz statistike je razvidno najprej naraščanje vloženi kazenskih ovadb od leta 2008 do leta 2012, ko je bilo število prejetih ovadb najvišje, nato sledi upadanje od leta 2013 do 2018.

Pri tem je pomembno omeniti, da je leta 2013 VDT sprejelo *pravno stališče* z dne 27. 2. 2013, po katerem »sovražni« govor v nobenem primeru ne more biti kazniv, če v posledici ravnanja ni prišlo do ogrožitve ali motenja javnega reda in miru. V vsakem primeru mora za kaznivost izražanja obstajati objektivna možnost in tudi verjetnost (pri čemer abstraktna nevarnost ni dovolj), da bi do kršenja javnega reda in miru prišlo.

Pravno stališče so državni organi in drugi akterji, ki običajno podajajo kazenske ovadbe (npr. policija), pričeli upoštevati kot merodajno usmeritev, zaradi česar se je število podanih kazenskih ovadb občutno zmanjšalo.

Posledično se je drastično zmanjšalo tudi število zaključenih kazenskih postopkov, kot tudi število obsodilnih sodb in kaznovalnih nalogov (s skupno 16 obsodilnih sodb in kaznovalnih nalogov v letu 2012 na en kaznovalni nalog v letu 2018).

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Kazenski pregon najhujših oblik sovražnega govora (torej primerov javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti) je v Sloveniji povsem zastal, upad pregona in kaznovanja na tem področju pa vodi v normalizacijo tovrstnega govora in s tem tudi v normalizacijo diskriminacije, kar je zaskrbljujoč trend.

3.2.5 Obravnavani primeri diskriminacije v letu 2018 – Sodišča

V skladu z 21. členom ZVarD je Zagovornik z namenom spremljanja, beleženja in podajanja ocene stanja na področju varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji zbral podatke o sodni praksi na področju nediskriminacije. Najprej je vpogledal v bazo podatkov (iskalnik) Vrhovnega sodišča Republike Slovenije – www.sodnapraksa.si. Na podlagi iskalnika je identificiral 27 sodnih zadev s področja diskriminacije v letu 2018. Od 27 sodb jih je le osem takšnih, iz katerih je razvidna določena osebna okoliščina, v vseh ostalih sodbah pa so tožniki pavšalno zatrjevali diskriminacijo, ne da bi opredelili osebno okoliščino in izpolnili druge elemente trditvenega bremena. Diskriminacija je bila ugotovljena samo v eni identificirani zadevi (diskriminacija zaradi zdravstvenega stanja – statusa HIV pri dostopu do zdravstvenih storitev, opr. št. I Cp 494/2018, Višje sodišče v Mariboru).

Po odgovorih sodišč si slednja prizadevajo za stalno in ažurno vnašanje sodne prakse v bazo podatkov »www.sodnapraksa.si« s pomočjo za to namenjene aplikacije, a iskanje ni povsem zanesljivo. Glede na navedeno je Zagovornik z namenom pridobitve čim bolj celovitih podatkov za sodno prakso zaprosil tudi sodišča neposredno. Na ta način je prejel še eno anonimizirano sodbo, ki se je nanašala na zahtevo za sodno varstvo zoper odločbo Inšpektorata RS za delo. Nekaj sodišč je sporočilo, da so bile sodbe s področja diskriminacije v letu 2018 izdane, a še niso pravnomočne.

Na splošno je iz odgovorov sodišč bodisi razvidno, da primerov s področja diskriminacije niso obravnavali bodisi tega ne morejo potrditi, saj na podlagi vpisnikov sodišč ni mogoče enostavno pridobiti podatkov o obravnavanih zadevah. Sodišča namreč ne vodijo zadev po kriterijih, kot so zakonski členi iz različnih zakonov, ki zanimajo Zagovornika: po osebnih okoliščinah, področjih ali oblikah diskriminacije. Pridobitev podatkov o vseh zadevah s področja diskriminacije bi torej morala potekati ročno, kar zaradi omejitev ni možno. Nekatera sodišča so zaradi tega opravila pogovore s sodniki in jih prosila, da identificirajo spise, ki bi lahko sodili v področje diskriminacije. Tudi tista sodišča, ki lahko posredujejo podatke o obravnavanih primerih diskriminacije, ne vodijo evidence na način, da bi iz nje lahko enostavno pridobili podatke, katere sodbe s področja diskriminacije so pravnomočne in zoper katere je bila vložena pritožba. Poleg tega se vprašanje diskriminacije lahko pojavi ob drugih vprašanjih, ki so obravnavana pred sodiščem v določeni zadevi. Lahko gre, denimo, za položaj, ko je diskriminacija podlaga za odločanje o odškodninah, tožb zaradi nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi, o disciplinskih postopkih, o denarnih zahtevkih in podobno. Sodbe na področju diskriminacije pa se tudi večkrat prepletajo z navedbami o trpinčenju.

Iz odgovorov sodišč je razvidno, da največ zadev s področja diskriminacije obravnavajo delovna in socialna sodišča. Višje delovno in socialno sodišče je sporočilo, da je po hitrem ročnem iskanju v vpisniku s ključnimi besedami »odškodnina – diskriminacija – delavec« za leto 2018 identificiralo 17 zadev, ki so bile prejele v reševanje, od tega je bilo 9 zadev tudi zaključenih. Možno je, da se v bazi nahajajo tudi druge zadeve s področja diskriminacije, ampak če kot take niso bile opredeljene v vpisniku, jih na ta način ni mogoče identificirati. Možno je tudi obratno, in sicer, da je diskriminacija navedena pod tipom zahtevka, pa vsebinsko v zadevi ne gre za vprašanje diskriminacije.

Tabela: Pregled sodb sodišč s področja diskriminacije iz leta 2018

Št. zadeve	Izid	Osebnostna okolščina	Področje	Oblika zatrjevane diskriminacije	Odškodnina/opomba	Sodišče
I Cp 494/2018, obsodilna	Obsodilna sodba	Zdravstveno stanje	Zdravstveno varstvo	Neposredna	Priznana odškodnina 2.700 EUR	Višje sodišče v Mariboru
ZSV 640/2018	Ugoditev zahtev za sodno varstvo, ustavitve postopka o prekršku	/	Pogoji dela – odpoved pogodbe o zaposlitvi	Nadlegovanje, viktimizacija	Ne more biti očitka o povračilnih ukrepih, če ni bilo očitka o nadlegovanju	Okrajno sodišče v Mariboru
Pdp 466/2018	Zavrnilna sodba	Spol, starševstvo	Pogoji dela – odpoved pogodbe o zaposlitvi	Neposredna	Reorganizacija del procesa med starševskim dopustom	Višje delovno in socialno sodišče
Pdp 683/2018	Zavrnilna sodba glede očitka diskriminacije	Zdravstveno stanje	Pogoji dela	Neposredna	Slabša ocena zaradi bolniškega staleža	Višje delovno in socialno sodišče
Pdp 504/2018	Zavrnilna sodba	Invalidnost	Pogoji dela – odpoved pogodbe o zaposlitvi	Posredna	Zmanjšanje proizvodnje	Višje delovno in socialno sodišče
Pdp 277/2018	Zavrnilna sodba	Izobrazba	Pogoji dela	Neposredna	Reorganizacija delovnega procesa	Višje delovno in socialno sodišče
Pdp 974/2017	Zavrnilna sodba	Starost in invalidnost	Pogoji dela	Posredna	Omejitev št. dni dopusta na 35	Višje delovno in socialno sodišče
Pdp 898/2017	Zavrnilna sodba	Vera ali prepričanje	Dostop do zaposlitve	Neposredna	Zatrjevana diskriminacija zaradi naglavne rute	Višje delovno in socialno sodišče
VIII Ips 264/2017	Zavrnilna sodba	Invalidnost	Pogoji dela	Neposredna	Zatrjevana diskriminacija pri prerazporeditvi na drugo delovno mesto	Vrhovno sodišče

3.2.6 Analiza sodne prakse s področja delovnih sodišč

Zagovornik je za namen poglobljenega spremljanja sodne prakse na področju varstva pred diskriminacijo v Sloveniji pred letom 2018 izvedel analizo sodb Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani ter delovnih sodišč v Mariboru, Celju in Kopru. Zagovornik je zaprosil za vse sodbe od leta 2004 dalje. Že zbiranje podatkov od vseh sodišč v Sloveniji je pokazalo, da največ zatrjevanih primerov diskriminacije obravnavajo prav delovna sodišča.

Prvostopenjska delovna sodišča so Zagovorniku poslala 65 zadev, obravnavanih do konca leta 2017. Sodišči v Celju in Mariboru sta poleg sodb prve stopnje posredovala tudi sodbe druge in tretje stopnje (Višjega delovnega in socialnega sodišča ter Vrhovnega sodišča Republike Slovenije), sodišči v Ljubljani in Kopru pa samo prvostopenjske odločitve. Pri pregledu sodb je Zagovornik ugotavljal, koliko primerov diskriminacije obravnavajo sodišča in, v koliko primerih je diskriminacija ugotovljena. Pogledal je, katere so zatrjevane osebne okoliščine in, ali sodišča te osebne okoliščine definirajo. V primeru, da jih, je Zagovornika zanimalo, katere vire uporabljajo v ta namen (odločbe Ustavnega sodišča RS, literatura, spletni viri, slovarji, drugi predpisi ipd.). V primerih, ko je bila v zadevi diskriminacija ugotovljena, je sledila analiza, katera oblika diskriminacije je bila ugotovljena. Zagovornik je ugotavljal tudi, kako sodišča uporabljajo pravilo obrnjenega dokaznega bremena. V primeru ugotovljene diskriminacije je sledil pregled, kakšne so bile posledice sodb. V primeru prisojene odškodnine, je Zagovornik ugotavljal, ali je bila ta učinkovita in sorazmerna s škodo, ki jo je utrpel tožnik in ali odvrča delodajalca od ponovnih kršitev. Zagovornik je bil pozoren tudi na kakršnekoli druge posebnosti posamezne sodbe in ali je praksa sodišč pri obravnavi diskriminacije poenotena.

Delovno in socialno sodišče v Ljubljani je zaradi velike količine zaprosenih sodb (prvotni seznam v obdobju od leta 2004 je znašal čez 100 sodb, zaradi omejenih kadrovskega kapacitet pa bi anonimizacija trajala več kot pol leta), seznam skrčilo na obdobje od leta 2014 dalje. Sodišče je tako Zagovorniku poslalo 28 zadev. Med poslanimi sodbami pri 17 zadevah ni šlo za sodbe o diskriminaciji, ampak za zatrjevanje trpinčenja oziroma v enem primeru za sodbo v primeru razžalitve časti in dobrega imena. V ostalih 11 primerih je sodišče presojalo o diskriminaciji. V nobenem primeru diskriminacija ni bila ugotovljena. Kot pravno podlago za presojo je sodišče vedno navedlo 6. člen ZDR-1 ali v starejših primerih 6. in 6. a člen Zakona o delovnih razmerjih²⁵ (ZDR) iz leta 2002.

Med zatrjevanimi osebnimi okoliščinami je bila največkrat starost, nekajkrat politično prepričanje in invalidnost, po enkrat pa zdravstveno stanje in članstvo v sindikatu. Prvostopenjsko sodišče je v vseh primerih presodilo, da zagotavljana osebna okoliščina ni bila razlog domnevno neenakega obravnavanja oziroma je v večini primerov tožena stran dokazala, da do neenakega obravnavanja ni prišlo. Sodišče v nobeni zadevi posamezne osebne okoliščine ni posebej definiralo. Zatrjevana področja diskriminacije so se nanašala na drugi odstavek 6. člena ZDR oziroma ZDR-1: pogoji pri zaposlovanju, napredovanju, usposabljanju, plačah, delovnih razmerah in odpovedi pogodbe o zaposlitvi. V večini primerov je šlo za zatrjevanje neposredne diskriminacije, v enem primeru za zatrjevanje

²⁵ Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1

nadlegovanja in v enem primeru za zatrjevanje spolnega nadlegovanja, ki kot specifična oblika diskriminacije ni vezano na osebno okoliščino. Glede na to, da sodišče v nobeni zadevi ni ugotovilo diskriminacije, tudi v nobeni zadevi ni presojalo o ustrezni odškodnini.

Delovno sodišče v Mariboru je posredovalo 13 zadev. Pri osmih zadevah je šlo za sodbe o diskriminaciji, ostale sodbe so bile s področja trpinčenja. Diskriminacija je bila ugotovljena v 1 zadevi, vendar je nato v ponovnem sojenju na podlagi sodbe drugostopenjskega sodišča prvostopenjsko sodišče presodilo, da diskriminacije ni bilo. V ostalih 7 sodbah diskriminacija prav tako ni bila ugotovljena. Kot pravno podlago je sodišče vedno navedlo 6. člen ZDR-1 ali 6. in 6.a člen ZDR. Med zatrjevanimi osebnimi okoliščinami so bili zdravstveno stanje, invalidnost, narodnost, etnično poreklo, starost in spol. V sodbi, v kateri je prvostopenjsko sodišče ugotovilo diskriminacijo, se je toženec na drugi stopnji pritožil tudi zoper ugotovitev, da je šlo za diskriminacijo, ker tožnik ni navajal nobene osebne okoliščine, na podlagi katere naj bi bil s strani toženca neenako obravnavan; s pritožbo je uspel. V ponovnem sojenju je sodišče prve stopnje tako ugotovilo, da do diskriminacije dejansko ni prišlo. Tudi Delovno sodišče v Mariboru nobene osebne okoliščine ni definiralo. Zatrjevana področja diskriminacije so se nanašala na drugi odstavek 6. člena ZDR oziroma ZDR-1: pogoji pri zaposlovanju, napredovanju, plačah, delovnih razmerah in odpovedi pogodbe o zaposlitvi. V skoraj vseh primerih je šlo za zatrjevanje neposredne diskriminacije, v enem pa za zatrjevanje nadlegovanja. Glede odškodnine je sodišče v prvi sodbi, kjer je prvotno ugotovilo diskriminacijo, presojalo višino odškodnine za duševne bolečine, dosojeni znesek pa je znašal 0,1 odstotka zahtevka tožnika. Ta zahtevek je bil z vidika ustaljene slovenske sodne prakse zastavljen previsoko; znašal je namreč 6 mio evrov.

Delovno sodišče v Kopru nam je v zvezi z našim zaprosilom poslalo 20 zadev. V sedmih zadevah se je izkazalo, da ne gre za sodbe o diskriminaciji, temveč o mobingu ali trpinčenju. Diskriminacija je bila ugotovljena v šestih zadevah v ostalih sedmih ni bila. Pravno podlago za presojanje so vedno predstavljali 6. in 6. a člen ZDR in 6. člen ZDR-1. Zatrjevane osebne okoliščine so bile članstvo v sindikatu, narodnost, jezik in nekajkrat tudi druge osebne okoliščine, med katere je sodišče v enem primeru štelo vložitev tožbe, očitek tožnika, da je toženec povzročil škodo, in zahtevo tožnika po razrešitvi vodje; v drugem primeru pa je med osebne okoliščine štelo tožnikovo nezadovoljstvo z načinom obračuna ur in njegovo zahtevo za odpravo kršitev. Sodišče ni posebej obrazložilo, zakaj je te okoliščine štelo pod »druge osebne okoliščine«, prav tako se v nobenem primeru ni spuščalo v definicijo posamezne taksativno naštetih osebne okoliščine iz 6. člena ZDR-1. Zatrjevana področja diskriminacije so se nanašala na drugi odstavek 6. člena ZDR-1 (oziroma na 6. člen ZDR v starejših sodbah), torej na pogoje pri zaposlovanju, napredovanju, plačah, delovnih razmerah, odmeri letnega dopusta in odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Zatrjevane oblike diskriminacije so bile neposredna diskriminacija, nadlegovanje in v dveh primerih spolno nadlegovanje. Pri odmerah višine odškodnin za nepremoženjsko škodo je po stališču sodišča treba upoštevati, da je odškodnina v posameznem primeru učinkovita in sorazmerna s škodo, ki jo je utrpel tožnik in da odvrča toženca od ponovnih kršitev. Sorazmernost sodišče definira tako, da mora biti odškodnina odmerjena v pravem razmerju do povzročene škode in temeljnega cilja – tj. prepovedi diskriminacije, da pa ima tudi preventivno in kaznovalno funkcijo in ne predstavlja

zgolj zadoščanja oškodovancu. Najvišja odmerjena odškodnina med poslanimi zadevami je bila 13.000 evrov, nikoli pa prisojena odškodnina ni bila tako visoka, kot jo je zahteval tožnik. Dosojena odškodnina znašala 50 odstotkov ali manj od zahtevane odškodnine.

Delovno sodišče v Celju je Zagovorniku posredovalo štiri zadeve, od tega sta se dve nanašali na zatrjevano diskriminacijo. V obeh je sodišče sicer odločilo, da ne gre za diskriminacijo, vendar je v eni sodišče druge stopnje ugodilo pritožbi tožnice in presodilo, da tožena stranka ni uspela dokazati, da tožnice ni diskriminirala. Pravna podlaga za obe sodbi je bila 6. člen ZDR. Zatrjevani osebni okoliščini sta bili članstvo v sindikatu in v primeru, kjer je sodišče druge stopnje ugotovilo diskriminacijo, očitane goljufivosti, nepoštenosti, nesposobnosti in nevestnosti, kar sodišče utemelji s tem, da je to mogoče razumeti kot »druge osebne okoliščine«. Tudi v teh dveh primerih sicer sodišče ni podrobneje definiralo osebnih okoliščin. Zatrjevani področji diskriminacije sta bili neenakost pri plačah in delovne razmere. V obeh primerih je bila zatrjevana neposredna diskriminacija. Drugostopenjsko sodišče je v eni zadevi višino odškodnine določilo v znesku neto plač, ki bi jih tožnica prejela, če bi toženka z njo sklenila pogodbo za določen čas.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Od 65 prejetih sodb delovnih sodišč se jih je 34 nanašalo na ugotavljanje diskriminacije, sodišče pa je diskriminacijo ugotovilo z osmimi sodbami. V ostalih 31 sodbah je šlo za zatrjevanje trpinčenja.

Sodišča so enotno navajala, da čeprav je v 6. členu ZDR-1 določeno pravilo obrnjenega dokaznega bremena, to ne odvezuje tožeče stranke, da izpolni trditveno breme, saj le na tej podlagi lahko toženi stranki zagotovi možnost, da glede na njeno dokazno breme ta predloži ustrezne dokaze.

Sam obstoj osebne okoliščine, zaradi katere bi lahko potencialno prišlo do diskriminacije, še ne zadostuje za zaključek, da diskriminacija obstaja.

Zaključne ugotovitve

34 sodb od prejetih 65 sodb delovnih sodišč se je nanašalo na ugotavljanje diskriminacije. Od teh 34 zadev je bila diskriminacija ugotovljena z osmimi sodbami. V ostalih 31 sodbah je šlo za zatrjevanje trpinčenja.

V ostalih primerih tožnik sploh ni zatrjeval osebne okoliščine ali pa osebna okoliščina ni bila razlog neenake obravnave oziroma je sodišče presodilo, da do neenake obravnave ni prišlo. Sodišča so enotno navajala, da čeprav je v 6. členu ZDR-1 (oziroma v 6. členu ZDR) določeno pravilo obrnjenega dokaznega bremena, to ne odvezuje tožeče stranke, da izpolni trditveno breme, saj le na tej podlagi lahko toženi stranki zagotovi možnost, da glede na njeno dokazno breme ta predloži ustrezne dokaze. Sam obstoj osebne okoliščine, zaradi katere bi lahko potencialno prišlo do diskriminacije, še ne zadostuje za zaključek, da diskriminacija obstaja.

Sodišča diskriminacijo v vseh primerih definirajo po 6. členu ZDR-1 in v starejših primerih 6. členu ZDR, ki pravi, da mora delodajalec iskalcu ali iskalki zaposlitve pri zaposlovanju ali delavcu v času trajanja delovnega razmerja in v zvezi

s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi zagotavljati enako obravnavo ne glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, barvo kože, zdravstveno stanje, invalidnost, vero ali prepričanje, starost, spolno usmerjenost, družinsko stanje, članstvo v sindikatu, premoženjsko stanje ali drugo osebno okoliščino v skladu s tem zakonom, predpisi o uresničevanju načela enakega obravnavanja in predpisi o enakih možnostih žensk in moških. Drugih pravnih podlag za ugotavljanje diskriminacije sodišča v teh sodbah niso navajala. Iz prejetih sodb je razvidno, da sodišča načeloma dopuščajo precej široko razlago »druge osebne okoliščine«, med katere štejejo: vložitev tožbe, očitok tožnika, da je toženec povzročil škodo, in zahtevo tožnika po razrešitvi vodje, tožnikovo nezadovoljstvo z načinom obračuna ur in njegova zahteva za odpravo kršitev ter očitane goljufivosti, nepoštenosti, nesposobnosti in nevestnosti.

Med zatrjevanimi oblikami diskriminacije se je največkrat pojavila neposredna diskriminacija, posredna v nobenem primeru, poleg te nekajkrat še nadlegovanje in v treh primerih spolno nadlegovanje. V enem primeru spolnega nadlegovanja kot posebne oblike diskriminacije je sodišče odločilo, da »dvomljivi oziroma poželjivi pogledi«, ob odsotnosti kakršnega koli drugega verbalnega ali fizičnega ravnanja, še ne predstavljajo spolnega nadlegovanja. Neverbalna komunikacija mora biti taka, da prizadene dostojanstvo osebe in ustvarja zastraševalno, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje. V drugi izmed sodb na temo spolnega nadlegovanja je sodišče presodilo, da je šlo za verbalna dejanja, ki so prizadela dostojanstvo osebe in predstavljajo posebno obliko diskriminacije, v tretjem primeru pa se je domnevno verbalno spolno nadlegovanje dogajalo na poti z delovnega mesta, s strani tretje osebe, tako da ni bilo mogoče očitati odgovornosti delodajalcu kot toženi stranki.

Sklepno je mogoče ugotoviti, da je sodne prakse na področju diskriminacije razmeroma malo, da je diskriminacija pred sodišči relativno redko zatrjevana in da v sodni praksi ni mogoče najti obsežnih nadaljnjih interpretacij temeljnih institutov protidiskriminacijskega prava, kot so posamezne osebne okoliščine, posamezne oblike diskriminacije in podobno. Redkokatera tožba pred sodiščem na področju diskriminacije uspe, zato tudi niso prisojene odškodnine zaradi diskriminacije, posledično pa tudi ni mogoče ugotoviti, ali so sankcije učinkovite, sorazmerne in odvrtačoče, kot zahteva pravo Evropske unije na področju nediskriminacije.

Navedeno kaže na potrebo po večjem ozaveščanju splošne javnosti o možnostih, ki jih ponuja protidiskriminacijsko pravo ter pravnih sredstvih, ki so na voljo, pa tudi po nadaljevalnih izobraževanjih specializiranih javnosti, kot so odvetniki in zaposleni v pravosodju, ki kreirajo sodno prakso.

3.3 Spremljanje splošnega stanja v državi – dialog in sodelovanje z NVO

V skladu s 15. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo Zagovornik pri oblikovanju rešitev in predlogov za doseganje namena zakona sodeluje z nevladnimi organizacijami (NVO), ki delujejo na področju enakega obravnavanja, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, varstva pred diskriminacijo ranljivih skupin ali pravne ali socialne pomoči diskriminiranim osebam. Določba 15. člena ZVarD, ki opredeljuje sodelovanje s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami, namreč nalaga obveznost sodelovanja z NVO ne le Vladi RS, temveč tudi drugim državnim organom, kamor sodi tudi Zagovornik.

Pri tem so NVO v Sloveniji izredno pomembni sogovorniki, saj predstavljajo eno izmed oblik sodelovanja državljanov pri upravljanju države in družbe ter izvajajo javno koristne projekte in programe na ključnih področjih zagotavljanja varstva pred diskriminacijo. NVO zaznavajo probleme in potrebe v družbi na individualni in sistemski ravni in so pomembni povezovalci med posamezniki in državnimi strukturami. Prav tako izjemno prispevajo k učinkovitemu naslavljanju področij enakega obravnavanja, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin prek zagovorništva in direktne pomoči diskriminiranim osebam.

Vloga nevladnih organizacij kot predstavnic civilne družbe v boju proti diskriminaciji lahko vključuje²⁶:

- zagotavljanje sredstev za izražanje in aktivno obravnavanje potreb ljudi, ki so diskriminirani,
- podpora žrtvam diskriminacije pri dostopu do sodnega varstva,
- spodbujanje raznolikosti in enakosti v družbi,
- vzpostavitev mehanizmov za vplivanje na odločanje,
- vključevanje nediskriminacije in enakega obravnavanja v politike,
- spodbujanje oblasti in korporacij k aktivnostim proti diskriminaciji,
- spremljanje, dokumentiranje in obsojanje diskriminacije in
- ohranjanje enakosti na političnem dnevnem redu in spodbujanje mobilizacije.

Zagovornik podpira delovanje nevladnih organizacij tako, da:

- jih obvešča o delu in nalogah Zagovornika in drugih organov, pristojnih za zagotavljanje načela enakosti;
- spodbuja izmenjavo informacij o diskriminatornih praksah, ki jih nevladne organizacije zaznavajo na terenu;
- sodeluje pri vsebinski zasnovi in izvedbi ozaveščevalnih in drugih projektov nevladnih organizacij, ki naslavlajo izzive neenake obravnave.

Zagovornik je leta 2018 na sestanke povabil NVO po osebnih okoliščinah in področjih diskriminacije. Organiziral je tudi dva posveta strukturiranega dialoga z romskimi organizacijami v Prekmurju in na Dolenjskem.

V letu 2018 se je nadaljevalo delo sistematičnega spremljanja NVO in vzpostavljanja kontinuiranega dialoga. Dialogi so namenjeni analizi stanja na terenu, ki ga NVO zaznavajo in se nanj s svojimi aktivnostmi odzivajo. Zagovornik je v letu 2018 začel s pripravo dolgoročnega akcijskega načrta sistematičnega sodelovanja z nevladnimi organizacijami kot ključnimi akterji pri doseganju ciljnih populacij z določeno osebno okoliščino oziroma glede na različna področja diskriminacije.

V letu 2018 je Zagovornik izvedel sestanke z NVO, ki so dejavne v okviru osebnih okoliščin oziroma glede na področja diskriminacije:

- etnično poreklo oziroma rasa: več kot 70 vabljenih romskih organizacij, društev in občinskih romskih svetnikov;
- invalidnost: Zveza društev slepih in slabovidnih, Zveza paraplegikov Slovenije, Društvo distrofikov Slovenije, Zveza Sožitje – Zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, Zveza društev civilnih invalidov vojn Slovenije ter Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS);
- starost (mladost): Mladinski svet Slovenije, Zavod Ypsilon;
- spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz: Društvo Parada ponosa, Zavod Open, Transakcija, Legebitra, ŠKUC, ŠKUC LL ter Društvo Dih;
- področje zaposlovanja in trga dela: Delavska svetovalnica.

²⁶ Evropska komisija (2005) Combating Discrimination A Training Manual; dostopno na: https://www.migpolgroup.com/_old/public/docs/10.CombatingDiscriminationTrainingManual_EN_09.05.pdf

V letu 2019 je Zagovornik že izvedel prvi dialog z NVO, ki so dejavne v zvezi z osebno okoliščino etnične pripadnosti (narodnosti nekdanje Jugoslavije), v pripravi pa je tudi prvo srečanje s predstavniki osebne okoliščine vere ali prepričanja (verske skupnosti). V letu 2019 se načrtuje dialog tudi z organizacijami, ki so dejavne pri spodbujanju enakopravnosti in preprečevanju diskriminacije zaradi osebne okoliščine spola.

V nadaljevanju so predstavljeni povzetki sestankov z NVO v letu 2018, ki se navezujejo na:

- **podatke o aktivnosti organizacije in splošno glede diskriminacije,**
- **videnje vloge Zagovornika pri delu NVO,**
- **vidike sistemske diskriminacije in**
- **sodelovanje z drugimi državnimi organi.**

3.3.1 NVO dialog z romskimi organizacijami

Zagovornik je organiziral dva posveta z romskimi organizacijami. 3. aprila 2018 je v Murski Soboti organiziral posvet z romskimi organizacijami v Prekmurju, in sicer v obliki seje strukturiranega dialoga. Nadalje je Zagovornik 18. julija 2018 organiziral sejo strukturiranega dialoga z Romi na Dolenjskem, ki je potekala v Novem mestu. Na sejo strukturiranega dialoga je bilo povabljenih več kot 70 romskih organizacij in romskih svetnikov, pri čemer je bil odziv v prekmurski regiji veliko večji kot v dolenjski regiji.

Imajo premalo informacij o obstoju ZVarD in možnostmi pri prijavi diskriminacije. Izpostavili so problematiko zdravstva in socialnih pravic, opozorili so tudi na sistemsko diskriminacijo.

Želijo si boljšo komunikacijo s centri za socialno delo in Uradom Vlade RS za narodnosti.

Vabljenе romske organizacije in občinski romski svetniki na seje strukturiranega dialoga:

Romske organizacije in romski svetniki v Prekmurju: Športno - kulturno društvo „Romi“ Pušča, Romska športna zveza Slovenije Pušča, Športno društvo Škorpiljon Pušča, Športno društvo NK Pušča, Romsko društvo Ciganos's, Strelsko društvo Ali Kardoš Černelavci, Društvo športnih avtomobilov Pušča Black Angels, Romsko športno društvo Kamenci, Športno društvo Roma Vanča vas, Strelsko društvo »Tarča 007« Vanča vas, Športno društvo Asfalt Borejci, Nogometni klub Roma, Prostovoljno gasilsko društvo Pušča, Zveza Romov Slovenije, Občinsko romsko društvo Zelenu vejš, Romsko društvo Romani union, Romsko društvo Čapla, Romsko kulturno društvo Zelena Dolina, Romsko društvo Somnakuni čerhenja Občine Cankova, Romsko društvo Ređina - Občina Lendava, Romsko društvo Romano Jilo Občine Lendava, Romsko kulturno in turistično društvo Pušča, Romsko društvo „Rasto“, Romsko društvo Pušča, Romsko društvo Zelenu dombu, Romsko izobraževalno kulturno-turistično društvo Černelavci, Romsko kulturno, turistično, športno društvo Amari bas-Naša sreča Vanča vas-Borejci, „Gitamo-m“ - romsko društvo gomilica, Občinsko romsko društvo Romano vodji, Romano Pejtaušago - Romsko društvo Kamenci, Romsko društvo Dobrovnik, Kinološko društvo „Roma“ Vanča vas – Borejci, Romski akademski klub, Društvo

za razvoj kulture in glasbenega izobraževanja romske populacije - Nevo „di“, Društvo upokojencev Pušča „Roma“, Romsko društvo Iskrive zlate iskrice Občine Kuzma, Romsko športno kulturno društvo Mladost, Združenje Forum romskih svetnikov Slovenije, Romsko kulturno društvo Narcisa, Romsko kulturno društvo Pertoča, Romsko društvo Ciganos's, Evropska romska zveza - European Roma Union - Europakri Romani Unia, Romsko kulturno raziskovalno društvo Korak, Romsko ŠKD MLADOST, Branko Horvat, Dušan Horvat, Evgen Cener, Jože Horvat (Toni), Matej Horvat, Meri Horvat, Nataša Horvat, Rudolf Horvat, Stanislav Šarkezi, Verona Ratko.

Romske organizacije in romski svetniki na Dolenjskem: Romsko društvo Romano drom, Kulturno romsko društvo Vešoro, Romsko društvo Roma Semič, Romsko društvo Kham Metlika, Zveza romske skupnosti v Sloveniji - Bele krajine, Romsko društvo Čhavora – Krško, Romsko društvo Rom Črnomelj, Romsko društvo Romano veseli, Romsko društvo Cigani nekoč - Romi danes, Romsko društvo kolo, Društvo Gele roma - Odšli so Romi, Henček Kosec, Valerija Hudorovac, Darka Brajdič, Bruno Brajdič, Željko Hudorovac, Matija Hočevnar, Moran Jurkovič – Dane, Duško Smajek.

3.3.2 NVO dialog na področju osebne okoliščine invalidnost

Zagovornik je na sestanek povabil člane Sveta RS za invalide, ki so predstavniki reprezentativnih invalidskih organizacij, ki delujejo na državni ravni in so vključene v NSIOS.

Sestanka so se udeležili predstavniki **Zveze društev slepih in slabovidnih, Zveze paraplegikov Slovenije, Društva distrofikov Slovenije, Zveza Sožitje – Zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, Zveze društev civilnih invalidov vojn Slovenije ter predstavnik NSIOS.**

Vlogo Zagovornika organizacije vidijo predvsem na področju sistemskih pobud, ozaveščanja in sodelovanja pri konkretnih projektih.

Predstavniki invalidskih organizacij so menili, da mora ozaveščanje o prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti intenzivno potekati v vseh skupnostih, v katerih živijo invalidi, oz. ljudje z invalidnostmi.



3.3.3 NVO dialog na področju osebne okoliščine starosti (mladost)

Mladinski svet Slovenije

Mladinski svet Slovenije (MSS) je krovno združenje mladinskih organizacij, ki delujejo na nacionalni ravni. Pod svojim okriljem združuje organizacije z različnimi interesnimi, nazorskimi ali političnimi usmeritvami. Ključni namen MSS je zagovarjanje interesov mladih in spodbujanje sodelovanja mladih pri oblikovanju politik, ki pomembno vplivajo na njihovo življenje in delo. V tej vlogi prispeva k oblikovanju mladim prijaznega okolja, v katerem se ti lahko razvijajo v avtonomne, odgovorne, solidarne in aktivne posameznike ter člane družbe. V ožjem smislu si prizadeva za izboljšanje položaja mladih kot posebne družbene skupine.

Sodelovanje z Zagovornikom vidijo predvsem v skupnem zbiranju in analizi podatkov.

Sodelujejo z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), Ministrstvom za okolje in prostor (MOP) in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ).

Pri Mladinskem svetu Slovenije sodelovanje z Zagovornikom načela enakosti vidijo predvsem v skupnem zbiranju in analizi podatkov.



Zavod Ypsilon

Zavod Ypsilon je mladinska organizacija, ki deluje na področju zaposlovanja in podjetništva mladih. Mladim ponujajo nadgrajevanje znanja za večjo zaposljivost in spodbujajo samozaposlovanje in podporo za lažji začetek podjetniške poti.

Vlogo Zagovornika vidijo predvsem v oblikovanju zakonodajnih pobud, sodelovanju pri medgeneracijskih projektih in sodelovanju na javnih tribunah.

Zavod Ypsilon sodeluje z MDDSZ.

3.3.4 NVO dialog na področju osebnih okoliščin spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza

Zagovornik se je leta 2018 srečal z organizacijami, ki pokrivajo osebne okoliščine spolne identitete, spolne usmerjenosti in spolnega izraza. Na sestanku so bili prisotni predstavniki in predstavnice **Parade ponosa, Zavoda Open, Kvartirja, Transakcije, Legebitre, ŠKUCA, ŠKUCA LL in Društva Dih.**

Vlogo Zagovornika organizacije vidijo predvsem na področju sistemskih pobud.

Problematična področja so: področje interspolnosti, medvrstniško nasilje med LGBTIQ+ mladimi, ureditev pravnega priznanja spola, diskriminacija oseb, ki živijo s hivom, biseksualnost in življenje starejših LGBTIQ+ oseb.



Srečanje s predstavniki organizacij, ki delujejo na področju spolne identitete, spolne usmerjenosti in spolnega izraza, je bilo še eno v vrsti sestankov, ki jih je Zagovornik načela enakosti izvedel s predstavniki nevladnih organizacij.

3.3.5 NVO dialog na področju zaposlovanja in trga dela

Delavska svetovalnica

Delavska svetovalnica je organizacija, namenjena zagovorništvu, varstvu, promociji ter razvoju delavskih, socialnih in statusnih pravic delavcev in ostalih ranljivih skupin. Ustanovljeni so bili leta 2016. Ukvarjajo se s kršitvami delovno-pravne zakonodaje.

Vlogo Zagovornika vidijo predvsem v ozaveščanju o ZVarD in v izobraževanju delavcev in delavk o diskriminaciji.

Na sestanku je bilo izpostavljenih več oblik diskriminacije, med drugim: segregacija na podlagi narodnosti v proizvodnem procesu in odpovedi pogodbe o zaposlitvi na podlagi osebne okoliščine invalidnost.

Sodelujejo z Inšpektoratom RS za delo in Zavodom RS za zaposlovanje.

3.3.6 Analiza v dialogu izpostavljenih izzivov, ki jih zaznavajo NVO

Splošni izzivi

Kako NVO vidijo vlogo Zagovornika pri svojem delovanju?

- Večina NVO je izpostavila, da vidi vlogo Zagovornika predvsem v ozaveščanju posameznikov, kaj je diskriminacija, pri ozaveščanju in pri zmanjševanju predsodkov v javnosti.
- Prav tako vidijo vlogo Zagovornika pri informiranju o tem, kakšne možnosti imajo posamezniki, če so diskriminirani.
- Možnost sodelovanja pa vidijo tudi v vzpostavitvi skupnih izobraževalnih aktivnosti.
- Zagovornik naj bi izvajal raziskave na področju diskriminacije (za katere sami menijo, da nimajo dovolj sredstev), prevzemal sodne primere in pravne zadeve. Zavzemajo se za kontinuirano spremljanje in sodelovanje.
- Nekateri vidijo Zagovornika tudi kot vmesni člen pri vzpostavljanju komunikacije med državnimi organi in NVO.
- Zagovornik naj bi tudi pripravljala kampanje o diskriminaciji po posameznih osebnih okoliščinah diskriminacije in se dejavno udeleževal posvetov in dogodkov, ki jih pripravljajo NVO.

Glavni sistemski problemi v povezavi z diskriminacijo

- NVO ugotavljajo močno korelacijo med osebnimi okoliščinami, ki so razlog diskriminacije, in sistemsko ureditvijo.
- Žrtve pogosto niso ozaveščene ali opolnomočene, da bi prijavljale diskriminacijo.
- Nekateri NVO so izpostavili, da tudi sami ne poznajo področij delovanja Zagovornika.
- Izpostavili so pomanjkanje raziskav in pregleda sodnih praks.
- Na sestankih so NVO večkrat izpostavili tudi finančno podhranjenost ali celo ukinitve financiranja.
- Velik problem je tudi splošna kadrovska podhranjenost in izčrpanost NVO.

Sodelovanje NVO z državnimi organi in drugimi institucijami

- Večina NVO na takšen ali drugačen način sodeluje z različnimi državnimi institucijami.
- Pri nekaterih se pojavlja težava pri vzpostavljanju stika in komuniciranju.
- Še vedno je ena izmed glavnih potreb, kjer bi lahko Zagovornik pomagal, pomoč pri vzpostavljanju sodelovanja z državnimi institucijami.

Specifični izzivi

Osebna okoliščina etnične pripadnosti – romska skupnost

V dialogu z Zagovornikom so predstavniki **romskih organizacij v prekmurski in dolenjski regiji** izpostavili, da so se ob izvedenem dialogu tudi sami prvič seznanili z obstojem zakona in institutom Zagovornika. V pogovoru se je večkrat izpostavila problematika zdravstva, saj po njihovem mnenju Romi niso enako obravnavani kot ostali. Izpostavili so, da so še pred nekaj leti Rominje v eni izmed slovenskih porodnišnic rojevale v kadalnici za medicinske sestre in ne v porodni sobi. Na področju socialnih pravic so izpostavili težavno komuniciranje s centri za socialno delo. Menijo, da Romov ne seznanjajo ustrezno z njihovimi pravicami. Obenem menijo tudi, da bi morali socialni delavci več delati na terenu, saj bi na ta način dobili boljši stik z romsko skupnostjo in se seznanili s težkimi bivanjskimi razmerami v nekaterih naseljih. Izpostavili so, da se na centrih za socialno delo določene stvari premaknejo šele ob posredovanju romskih svetnikov. Posebej je bila omenjena tudi problematika otroških porok. Poudarili so tudi, da je pri Romih položaj žensk - Rominj še posebno kritičen, saj pri njih velikokrat prihaja do intersekcijske diskriminacije.

Na področju trga dela so omenili predvsem nezmožnost Romov pridobiti zaposlitev. V praksi opažajo, da je velikokrat problem že v priimku, saj jih glede na slednjega samodejno izključijo iz postopkov izbire. Do iste situacije prihaja, ko je iz življenjepisov razviden njihov kraj bivanja, zato je večina Romov iz Prekmurja zaposlenih v Avstriji.

V komunikaciji z drugimi (državnimi) organi imajo občutek, da niso enakopravni sogovorniki. Imajo občutek, da se jih posluša, vendar se jih ne sliši. Problem vidijo tudi v odsotnosti dialoga med institucijami, ki pokrivajo romsko problematiko. Po njihovem mnenju je potrebna reorganizacija Urada Vlade RS za narodnosti, saj po njihovem mnenju ta zastopa interese Vlade RS in ne interesov manjšin. Na ravni sodelovanja z organi lokalne samouprave je po njihovem mnenju primarno vse odvisno od političnih usmeritev občine – na to so vezana tudi finančna sredstva za romsko problematiko. Najboljše izkušnje imajo z Ministrstvom za kulturo. Zlasti s strani sogovornikov ob obisku dolenjskih romskih organizacij so bile izpostavljene težave na infrastrukturnem področju in v zvezi z neustreznimi bivanjskimi razmerami, kar po njihovem mnenju še vedno predstavlja problem, ki ga država in lokalne skupnosti ne naslavlja ustrezno.

Sogovorniki so večkrat izpostavili tudi izkušnje, ki jih imajo Romi s policijo. Menijo, da je na tem področju, sploh v Prekmurju, prišlo do izboljšanja v zadnjih letih, predvsem zaradi izobraževalnih aktivnostih, pri katerih so tudi sami sodelovali. Nekateri problemi sicer še vedno ostajajo, saj Romi doživljajo vzvišeno obravnavo s strani policije.

Na področju izobraževanja opažajo, da je velika razlika med Romi v Prekmurju in na Dolenjskem. Glavna ovira ostaja jezik, saj nekateri romski otroci ob vstopu v šolo ne znajo slovenskega jezika in posledično ne morejo sodelovati pri pouku, te problematike pa se ne naslavlja zadostno. V nekaterih krajih še vedno prihaja do segregacije romskih otrok, sploh v času kosila.

Na področju zakonodaje so izpostavili predvsem, da Ustava RS Romov ne deli na avtohtone in neavtohtone, zakoni pa. Sogovorniki so izpostavili, da imajo novodobni Romi v Sloveniji status tujcev in da bi bilo to nujno potrebno urediti.

Osebna okoliščina invalidnosti

V dialogu s predstavniki organizacij, ki delujejo na področju **osebne okoliščine invalidnosti**, je bilo uvodoma poudarjeno, da bi bilo potrebno skupnost oseb z invalidnostmi informirati o obstoju Zagovornika ter storitvah, ki jih lahko nudi. Menili so, da mora ozaveščanje o prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti intenzivno potekati v širših skupnostih, v katerih invalidi živijo, saj bi se le na ta način lahko učinkovito preprečevalo odrinjenost in socialno izključenost.

Med specifičnimi izzivi je bilo izpostavljeno fizično oziroma grajeno okolje, ki mnogim osebam z invalidnostmi še vedno predstavlja nepremostljivo oviro, s tem pa je onemogočena njihova večja samostojnost in vključenost v družbo. Poleg tega so bili izpostavljeni tudi izzivi na področju pravic oseb z motnjami v duševnem razvoju in duševnem zdravju. Pri tem so bili predstavljeni izzivi na področju zaposlovanja (nenaklonjenost zaposlovanju staršev otrok z navedenimi motnjami), nadomeščanja sistema skrbništva s t.i. podpornim odločanjem ter vprašanja v zvezi z volilno pravico.

Kot posebno temo so navzoči izpostavili problem razkoraka med obveznostmi, ki jih Sloveniji nalaga Konvencija OZN o pravicah invalidov, ter dejanskim stanjem. Poudarjeno je bilo, da se državni organi teh obveznosti ne zavedajo dovolj oziroma o njih niso zadostno informirani, kar posledično odseva tudi v številnih kršitvah te Konvencije OZN o pravicah invalidov. Navzoči so izpostavili problematičnost prevoda Konvencije OZN o pravicah invalidov ter odsotnost poglobljenega nacionalnega akcijskega načrta, na podlagi katerega bi se uresničile zavezujoče konvencijske določbe. Izpostavljena je bila tudi potreba po neodvisnem organu, ki bo nadziral implementacijo Konvencije OZN o pravicah invalidov, na kar je Slovenijo opozoril tudi Odbor OZN za pravice invalidov.

V dialogu z Delavsko svetovalnico, ki sicer deluje na **področju zaposlovanja in trga dela**, so bile izpostavljene številne sporne prakse pri zaposlovanju in v zvezi z delom, med katerimi je bilo izrecno izpostavljeno naraščanje števila nezakonitih posrednikov, ki izkoriščajo obupanost tujih delavcev, prav tako je bila izpostavljena praksa odpovedi delovnih razmerij pred odpovednim rokom. Z vidika posameznih osebnih okoliščin, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, sta bila na prvem mestu narodnost in državljanstvo. Izpostavljena je bila praksa delodajalca, pri katerem se iskalci zaposlitve ne morejo prijaviti na razpisano delovno mesto, če niso državljani Slovenije. Prav tako je bila izpostavljena praksa segregacije delavcev na podlagi narodnosti, pri čemer se neslovenske delavce izkorišča za delo v težjih delovnih razmerah, npr. delo ponoči, delo za tekočim trakom, nadurno delo itd.

Poleg narodnosti je bila izpostavljena tudi osebna okoliščina **invalidnosti**. Predstavljeni so bili primeri, v katerih so uslužbenci čistilnih servisov za določeno podjetje delali več desetletij, ob pridobitvi statusa invalida pa so prejeli odpoved delovnega razmerja z argumentom, da zaradi svojih omejitev dela ne morejo več opravljati.

Osebna okoliščina starost – mladost

Organizacije, ki delujejo na področju **osebne okoliščine starosti – mladost** (Zavod Ypsilon, Mladinski svet Slovenije -MSS), so v pogovorih z Zagovornikom izpostavile predvsem težavo mladih pri dostopanju do trga dela, pri čemer je bilo posebej izpostavljeno tudi zaposlovanje v institucijah javne uprave. Menili so, da je

do dane situacije privedla gospodarska kriza, ki je omejila ali celo onemogočila vključevanje mladih na trg dela. Kot poseben vidik navedene problematike so izpostavili prekarne oblike dela, ki mladim onemogočajo zagotovitev stabilnega in dostojnega dohodka, zaradi česar se podaljšuje tudi njihov čas »odraščanja«. Menili so, da bi bilo treba te izzive nasloviti s sistemskimi ukrepi. Predstavniki Zavoda Ypsilon so izrecno izpostavili tudi problematiko intersekcijske²⁷ diskriminacije mladih, in sicer na podlagi presečišča starosti, kraja bivanja in izobrazbe; pri tem je bil posebej izpostavljen primer mladih, izobraženih na področju družboslovja, ki zaposlitev s svojega področja težko najdejo izven Ljubljane. Predstavniki MSS so kot izstopajoče področje navedli stanovanjsko problematiko, kjer bi bile z ozirom na mlade potrebne sistemske zakonske in programske spremembe, vendar opažajo, da ustrezne politične volje na tem področju ni. V kolikor se bodo v okviru svoje Stanovanjske svetovalnice soočili s konkretnimi primeri diskriminacije mladih, se bodo obrnili na Zagovornika. Med vprašanji intersekcijske diskriminacije so predstavniki MSS izpostavili mlade ženske in mlade invalide, pri čemer so navedli, da želijo v prihodnosti več pozornosti nameniti prav slednjemu področju v smislu spremljanja in zagovorništva.

Osebne okoliščine spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza

V dialogu Zagovornika s predstavniki nevladnih organizacij, ki delujejo na področju osebne okoliščine **spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza**, je bilo izpostavljenih več konkretnih izzivov.

Na področju osebne okoliščine **spolne usmerjenosti** so navzoče organizacije izpostavile problem nasilja nad istospolno usmerjenimi mladimi v šolah s strani vrstnikov ter odsotnost odziva vodstev šol ter posledično toleriranje tovrstnega ustrahovanja, nadlegovanja in nasilja med vrstniki. Navzoči so menili, da ta izziv sistemsko ni naslovljen. Izpostavljeno je bilo tudi vprašanje potrebe po varni hiši za LGBTIQ+ osebe, med drugim tudi mlade, ki jih po razkritju njihove spolne usmerjenosti družine zavrnejo, in so podvrženi tveganju brezdomstva.

Dodatno je bila izpostavljena tudi problematika **položaja starejših LGBTIQ+ oseb**. Primeri izpostavljenih problemov so skrivanje spolne usmerjenosti LGBTIQ+ oseb, ki preidejo v bivanje v domovih za starejše. Prav tako je bilo omenjeno pomanjkanje nacionalnih raziskav o položaju starejših LGBTIQ+ oseb ter, specifično, biseksualnih oseb. Za predstavnike NVO ostaja pomembno vprašanje popolne enakopravnosti oziroma izenačitve pravic istospolnih parov.

Na področju osebne okoliščine **spolne identitete** je bila izpostavljena problematika pravnega priznanja spola. To je v Sloveniji neustrezno urejeno v okviru Pravilnika o matičnem registru in bi bilo potrebno področje sistemsko urediti

²⁷ Intersekcijska diskriminacija se nahaja v presečišču dveh ali več osebnih okoliščin, ki pomenijo novo vsebino. Večplastna (večkratna ali multipla) diskriminacija za razliko od intersekcijske ne govori o »novi vsebini«, ki se vzpostavlja ob križanju več osebnih okoliščin, pač pa različne oblike diskriminacije, ki jim je posameznik potencialno izpostavljen, razume v obliki seštevka. Nekdo, ki je hendikepiran, doživlja diskriminacijo zaradi hendikepa, če pa je hkrati še veren, pa je tudi to lahko izhodišče za diskriminacijo. Ukvarjati se mora torej z obema diskriminacijama, pri čemer pa ni mišljeno, da kombinacija obeh izkušenj vzpostavlja novo vsebino. Ključna razlika med intersekcijsko in multiplo diskriminacijo je, da intersekcijska upošteva presek diskriminacij (presek je nova vsebina diskriminacije), multipla diskriminacija pa označuje seštevka diskriminacije. (Roman Kuhar, Na križiščih diskriminacije. Večplastna in intersekcijska diskriminacija, str. 30-31.)

z zakonom. Prav tako je bilo poudarjeno, da je protokol za spremembo spola (tranzicija) v Sloveniji nejasen, ter da so osebe, ki želijo spremeniti spol, v večini primerov prepuščene same sebi. **Poleg tega je težava tudi neurejenost vprašanja interspolnosti ter pravic interspolnih oseb.**

Kot tretja je bila v dialogu izpostavljena problematika **diskriminacije oseb, ki živijo s hiv**, pri dostopu do zdravstvenih ter socialnih storitev. S strani Zagovornika je bilo poudarjeno, da bi se v takšnih primerih osebe s pritožbo lahko obrnile neposredno na institucijo Zagovornika, pri čemer pa so navzoči pojasnili, da se žrtve v večini primerov ne želijo izpostavljati.

3.4 Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti

3.4.1 Koncept posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti

Spoštovanje prepovedi diskriminacije v smislu zagotavljanja enake obravnave v nekaterih primerih ne more zagotoviti dejanske enakosti. Manj ugoden položaj oseb v družbi je lahko posledica različnih dejavnikov, od zgodovinskih krivic, ki so jim bile izpostavljene osebe z določeno osebno okoliščino, do različnih odnosov družbene moči, ki so se izoblikovali na podlagi stereotipov in predsodkov in so vodili v ustvarjanje strukturnih neravnovesij na različnih področjih družbenega življenja. Pravo nediskriminacije v prvi vrsti zagotavlja t. i. formalno enakost, na podlagi katere morajo biti osebe obravnavane enako ne glede na katerokoli njihovo osebno okoliščino. Da bi se družba razvijala tudi v smeri dejanske enakosti, so se v pravu človekovih pravic in nediskriminacije izoblikovali **instrumenti, na podlagi katerih lahko države in zasebni subjekti**, ob upoštevanju zgodovinskih neenakosti ter marginaliziranosti določenih skupin, **zagotovijo dejansko enakost zapostavljenih oseb in skupin, ki jim pripadajo**.

Temeljna značilnost posebnih oziroma specifičnih ukrepov (terminologija se med različnimi pravnimi instrumenti razlikuje) je naslavljanje manj ugodnega dejanskega položaja oseb z določeno osebno okoliščino s privilegirano obravnavo pri dostopanju do pravic ter dobrin in storitev. Posebni ukrepi tako ne predstavljajo le premika fokusa **od formalne k dejanski enakosti**, temveč tudi premik od individualnega pristopa nediskriminacije h **kolektivnemu razumevanju in naslavljanju neenakosti**. Državni organi ter zasebni subjekti z zavračanjem možnosti uporabe posebnih ukrepov tvegajo, da bi njihove prakse in pravila lahko pomenila posredno diskriminacijo.²⁸

28 FRA (2018) *Handbook on European non-discrimination law*, str. 70-71.

3.4.1.1 Pravna ureditev posebnih ukrepov

Na ravni Evropske unije (EU) je možnost odstopanja od načela nediskriminacije za zagotavljanje enakosti vsebovana že v primarni zakonodaji, t. j. Pogodbi o delovanju Evropske unije, in sicer v četrtem odstavku člena 157, ki pravi, da »/.../ načelo enakega obravnavanja državam članicam ne preprečuje ohranitve ali sprejetja ukrepov o specifičnih ugodnostih, s katerimi se nezadostno zastopnemu spolu olajša opravljanje poklicne dejavnosti ali prepreči ali izravna neugoden položaj v poklicni karieri« z namenom, »da bi zagotovili **dejansko polno enakost med moškimi in ženskami** v delovnem življenju«. Takšna določba je na primer vsebovana tudi v členu 3 t. i. direktive o enakosti spolov,²⁹ ki opredeljuje pozitivne ukrepe. Še širše polje posebnih ukrepov odpira člen 23 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki se ne omejuje na področje zaposlovanja in dela, temveč splošneje govori o »specifičnih ugodnostih v korist nezadostno zastopnega spola«. Posebne ukrepe na področju spola dopušča tudi Konvencija OZN za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW).³⁰ Ta v 4. členu izrecno določa, da posebni začasni ukrepi, katerih namen je pospešiti dejanske enakosti moških in žensk, ne predstavljajo diskriminacije, vendar pa hkrati ne smejo povzročiti nastanka neenakih ali posebnih meril, končati pa se morajo, ko dosežejo cilj enakih možnosti in enake obravnave.

Čeprav je področje enakosti spolov najpogosteje izpostavljeno področje izvajanja posebnih ukrepov, čemur priča tudi dejstvo, da praksa Sodišča EU v zvezi s posebnimi ukrepi izhaja izključno s tega področja,³¹ pa je **zagotavljanje dejanske enakosti s posebnimi ukrepi pravno dopustno ali celo zapovedano tudi za druge skupine oseb z zaščiteno osebno okoliščino**. Direktiva o enaki obravnavi pri zaposlovanju in delu³² v členu 7 državam članicam tako dopušča možnost ohranjanja in sprejemanja posebnih ukrepov, katerih cilj je preprečevati ali kompenzirati za zapostavljenost, tudi za osebe, ki so dejansko v neenakem položaju pri zaposlovanju in delu zaradi njihove vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Pri tem so v navedenem členu direktive še posebej izpostavljene **osebe z invalidnostmi** ter pomen posebnih ukrepov za spodbujanje njihovega vključevanja v delovno okolje. Tudi Konvencija OZN o pravicah invalidov (MKPI)³³ izrecno določa, da specifični ukrepi, namenjeni spodbujanju ali doseganju dejanske enakosti oseb z invalidnostmi, ne pomenijo diskriminacije. Obenem velja izpostaviti, da t. i. primerne oziroma razumne prilagoditve (*reasonable accommodation*) ne sodijo v okvir instituta posebnih ukrepov, saj ne posegajo v pravice drugih oseb do enake obravnave. Poleg tega so primerne prilagoditve vezane na situacijo točno določenega posameznika, posebni ukrepi pa so usmerjeni v celotno skupino, ki se nahaja v neenakem dejanskem položaju.

29 Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano)

30 Dostopno na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Clovekove_pravice/Zbornik/I_CEDAW_-_Konvencija_o_odpravi_vseh_oblik_diskriminacije_zensk.pdf.

31 Equinet (2014) *Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies*, str. 24.

32 Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu

33 Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08)

Mednarodno pravo in pravo EU državam članicam in zasebnim subjektom torej načeloma *dopuščata* sprejemanje in izvajanje posebnih ukrepov za zagotavljanje dejanske enakosti, kar pomeni, da jih opredeljujeta kot možnost, ne pa tudi kot obveznost. Izjemo od navedenega pa predstavlja **Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije**, ki sprejemanje posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti določa tudi kot **pozitivno dolžnost države**. Medtem, ko konvencija posebne oziroma specifične ukrepe opredeljuje podobno kot CEDAW in CRPD, pa v drugem odstavku 2. člena izrecno določa: »/.../ države pogodbenice morajo, če je to zaradi okoliščin potrebno, na socialnem, gospodarskem in kulturnem področju ter na drugih področjih s posebnimi in konkretnimi ukrepi zagotoviti primeren razvoj in varstvo določenih rasnih skupin in pripadnikov teh skupin z namenom, da se jim v celoti in enakopravno zagotovi uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ti ukrepi v nobenem primeru ne smejo imeti za posledico, da bi neenake ali posebne pravice za različne rasne skupine trajale še potem, ko so bili doseženi nameni, za katere so bili ukrepi sprejeti«. Posebni ukrepi so kot obvezen instrument varstva pred diskriminacijo torej določeni za osebe, ki se v neenakem dejanskem položaju nahajajo zaradi osebnih okoliščin **narodnosti, rase ali etničnega porekla**.

V slovenskem pravnem redu so instrumenti za zagotavljanje dejanske enakosti opredeljeni v 17. in 18. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo in se imenujejo **posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti**. Ta pravna podlaga državnim organom, samoupravnim lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, vzgojno-izobraževalnim institucijam, gospodarskim in drugim subjektom omogoča sprejemanje dveh vrst posebnih ukrepov:

- **spodbujevalne ukrepe**, ki osebam v manj ugodnem položaju dajejo posebne ugodnosti,
- **pozitivne ukrepe**, ki ob enakem izpolnjevanju predpisanih meril in pogojev dajejo prednost osebam z določeno osebno okoliščino in se lahko uporabijo zlasti, kadar pri teh osebah obstaja očitno nesorazmerje v možnostih dostopa do uveljavljanja pravic, dobrin, storitev ali ugodnosti.

V skladu z ZVarD morajo takšni ukrepi zasledovati cilj odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino, biti utemeljeni na ugotovljenem manj ugodnem položaju ter izpolnjevati test sorazmernosti. Prav tako se lahko takšne ukrepe izvaja zgolj do odprave manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb, kar zahteva tudi redno spremljanje učinka ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja.

Iz ureditve posebnih ukrepov na mednarodni, evropski in slovenski ravni je razvidno, da **ZVarD potencialnim izvajalcem nudi najširši možni spekter posebnih ukrepov v smislu področij, na katerih jih lahko izvajajo, ter v smislu osebnih okoliščin tistih, ki pripadajo skupinam, katerih manj ugoden položaj naj bi posebni ukrepi odpravili**. Posebni ukrepi v smislu ZVarD se lahko izvajajo na vseh področjih, na katerih se zakon uporablja, prav tako pa se lahko nanašajo na skupine oseb s katerokoli osebno okoliščino, na podlagi katere je diskriminacija prepovedana.

3.4.1.2 Pogoji izvajanja posebnih ukrepov

Iz pravne ureditve posebnih ukrepov na različnih ravneh so razvidni tudi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za pravno dopustno odstopanje od načela enakega obravnavanja. Ključni pogoj in izhodiščno točko načrtovanja posebnih ukrepov predstavlja **ugotovljen manj ugoden položaj** oseb z določeno zaščiteno osebno okoliščino, ki izvira iz neenakih možnosti oziroma družbene zapostavljenosti, in mora biti **utemeljen na jasnih kvantitativnih in kvalitativnih analizah**, ki dokazujejo potrebo po spodbujevalnih in/ ali pozitivnih ukrepih. Za izpolnjevanje tega pogoja so bistvenega pomena t.i. podatki o enakosti (*equality data*), iz katerih so razvidni stanje, vzroki in trendi neenakosti oseb s posamezno zaščiteno osebno okoliščino na različnih področjih družbenega življenja. Študije Evropske komisije o pravni ureditvi ter praksah zbiranja podatkov o enakosti v državah članicah so pokazale, da v večini držav članic na tem področju obstajajo velike pomanjkljivosti,³⁴ kar med drugim ovira tudi načrtovanje legitimnih posebnih ukrepov in njihovo učinkovito izvajanje. Nekateri mednarodni organi menijo, da ta pogoj, poleg natančnih in razčlenjenih podatkov, vsebuje tudi dolžnost predhodnih posvetovanj s skupnostmi, katerim naj bi bili posebni ukrepi namenjeni.³⁵

Drugi širši pogoj predstavlja **izpolnjevanje testa sorazmernosti**.³⁶ To najprej pomeni, da morajo biti posebni ukrepi (dejansko) usmerjeni v odpravljanje neenakega položaja oseb z zaščiteno osebno okoliščino v smislu odpravljanja vzrokov za njihove neenake možnosti ali nudenje nadomestila za njihov manj ugoden položaj. Izpolnjevanje tega pogoja je nujno, saj lahko v nasprotnem primeru pride do legitimne pritožbe glede neposredne diskriminacije s strani oseb, ki jih posebni ukrepi izključujejo.³⁷ Ukrepi morajo biti primerni in nujni ter morajo temeljiti na objektivnih in transparentnih kriterijih. To pomeni, da njihovega cilja ni mogoče doseči z drugimi sredstvi, ki ne bi posegala v enako obravnavo oseb, ki jih dani posebni ukrepi ne zajamejo.

Zadnji bistveni pogoj je **začasnost trajanja posebnih ukrepov**. Ta pogoj izhaja iz njihovega samega bistva, ki je soočanje s predsodki o nekaterih družbenih skupinah ter z njihovim zgodovinskim zapostavljanjem (npr. podzastopanost na določenih področjih družbenega življenja), in sicer na način nudenja posebnih spodbud ali privilegirane obravnave pripadnikom teh skupin.³⁸ S pogojem začasnosti trajanja posebnih ukrepov je tako tesno povezana tudi zahteva neprestanega spremljanja njihovih učinkov, saj posebni ukrepi ne smejo prerasti v stalno različno obravnavo in se jih mora prenehati izvajati nemudoma, ko dosežejo

34 Evropska komisija (2016) *European Handbook on Equality Data*;
Evropska komisija/Thomas Huddleston (2017) *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: Equality data indicators: Methodological approach*;
Evropska komisija (2017) *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: Legal framework and practice in the EU member states*.

35 Npr. *Splošno priporočilo št. 32* Odbora OZN za odpravo rasne diskriminacije, CERD/C/GC/32, 24. september 2009, odst. 21-26.

36 Za povzetek prakse Sodišča Evropske unije s tega področja Equinet (2014) *Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies*, str. 19-23. Sodna praksa se sicer nanaša izključno na posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti spolov na področju zaposlovanja, a je po mnenju Equineta v temelju prenosljiva tudi na druga področja in druge osebne okoliščine.

37 *Prav tam*, str. 27.

38 FRA (2018) *Handbook on European non-discrimination law*, str. 71.

svoj cilj – odpravo neenakega dejanskega položaja. Pri tem velja izpostaviti, da je v kontekstu posebnih ukrepov njihova **začasnost relativna**, saj je potreba po posebnih ukrepih odvisna od posameznega primera dejanskega neenakega položaja. Kadar so pozitivni ukrepi namenjeni odpravljanju globoko zasidranih zgodovinskih družbenih neenakosti, lahko potreba po ustreznih odzivih vztraja tudi več desetletij (npr. podzastopanost žensk na položajih odločanja, dostop oseb z invalidnostmi na trg delovne sile, vključevanje in uspešnost etničnih manjšin v procesih izobraževanja, itd.).

3.4.2 Pregled izvajanja posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti – ministrstva

Zagovornik je avgusta 2018 ter naknadno še decembra 2018 pozval vsa ministrstva k posredovanju podatkov o tem, katere posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti so izvedla v letih 2017 in 2018. Ob zaprosilu je Zagovornik ministrstvom posredoval tudi opredelitev posebnih ukrepov v smislu 17. in 18. člena ZVarD in pogojev za njihovo izvajanje ter obenem ministrstva zaprosil tudi za podatke o načinu spremljanja in evalvacije njihovega izvajanja.

Opredelitev posebnih ukrepov je bila ministrstvom poslana tudi zato, ker so ta v skladu s 14. členom ZVarD opredeljena kot nosilci širših nalog za ustvarjanje pogojev za enako obravnavanje vseh oseb, za osveščanje in spremljanje položaja na tem področju ter **za predlaganje relevantnih ukrepov normativne in politične narave na svojem delovnem področju**. Zagovornik je pregled teh (širših) nalog predstavil v svojem rednem letnem poročilu za leto 2017, tokrat pa je želel usmeriti pozornost na izvajanje posebnih ukrepov kot specifičnega instrumenta zagotavljanja enakosti, ki je na voljo tako državnim organom kot drugim subjektom. Namen Zagovornikove poizvedbe je bil **analiza razumevanja posebnih ukrepov na strani ministrstev** ter preliminarno **mapiranje posebnih ukrepov** po področjih izvajanja v smislu 2. člena ZVarD ter po posameznih zaščiteneh osebnih okoliščinah v smislu 1. člena ZVarD.

Odgovore so posredovala vsa ministrstva, pri čemer sta **Ministrstvo za javno upravo** (MJU) in **Ministrstvo za obrambo** (MO) v odgovoru navedla, da ne izvajata posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti. MO je dodatno navedlo, da bo v prihodnje možnosti sprejemanja posebnih ukrepov podrobno proučilo.

V nadaljevanju navajamo povzetke odgovorov posameznih ministrstev, navedene po abecednem vrstnem redu.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je uvodoma pojasnilo, da je pristojno za naloge, ki se (med drugim) nanašajo na področje delovnih razmerij, sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, varnosti in zdravja pri delu, politike zaposlovanja doma in v tujini, družinske politike, socialnega varstva in socialnovarstvenih storitev, položaja in celovitega varstva invalidov in enakih možnosti moških in žensk. Razvidno je, da pokriva več osebnih okoliščin, ki jih navaja ZVarD. Znotraj ministrstva se izvajajo različni programi in ukrepi, ki so namenjeni spodbujanju enakega obravnavanja in enakih možnosti vseh oseb.

Prvi izmed večjih sklopov programov in ukrepov so socialnovarstveni programi, ki so namenjeni preprečevanju in reševanju socialnih stisk posameznih ranljivih skupin prebivalstva. Programi se izvajajo na podlagi verifikacije ali smernic, ki so objavljene v javnih razpisih za njihovo (so)financiranje. Vsako leto ministrstvo sofinancira približno 180 različnih socialnovarstvenih programov, ki spodbujajo razvoj mrež za nudenje pomoči osebam, družinam in skupinam oseb. V okviru pilotnega projekta celovitega pristopa k socialni aktivaciji se razvija sistem ustrezne obravnave in programa za osebe, ki so najdlje oddaljene od trga dela. Posebej izpostavljajo programe socialne aktivacije za ženske, ki prihajajo iz drugih kulturnih območij. Celoten projekt se financira preko Evropskega socialnega sklada (ESS).

Na področju invalidnih oseb se na ministrstvu pripravljajo Programi socialne vključenosti. Cilj programov je ohranjanje in razvijanje delovnih sposobnosti invalidne osebe ter spodbujanje njihove socialne vključenosti.

Z ukrepi aktivne politike zaposlovanja (APZ) država posega na trg dela predvsem z namenom povečanja zaposlenosti in zmanjševanja brezposelnosti. Programi so ciljno usmerjeni v aktivacijo tistih skupin brezposelnih oseb, ki predstavljajo strukturni problem trga dela in potrebujejo spodbudo za ponoven vstop na trg dela. APZ tako predstavlja širok nabor programov, ki se izvajajo ves čas prilagojeno glede na potrebe trga dela in so prilagojeni različnim ciljnim skupinam brezposelnih oseb (mladi, starejši, dolgotrajno brezposelni, osebe z nižjo ravno izobrazbe ipd.). Ukrepi, ki se izvajajo, so objavljeni v *Katalogu ukrepov APZ*, dosegljivem na spletni strani ministrstva. O ukrepih ministrstvo enkrat letno seznanja socialne partnerje in Vlado z *Letnim poročilom o izvajanju ukrepov države na trgu dela*.

Pomembna naloga države je tudi, da izvaja preventivne ukrepe pomoči družinam in posameznikom za zmanjševanje neenakosti ter večjo socialno vključenost in tako ustvarja možnosti zdravega razvoja vseh družinskih članov. Za učinkovitejše doseganje teh ciljev je država razvila model programov v podporo družini, ki se osredotočajo na različne pomoči družinam in na določen način predstavljajo dopolnitev drugih programov in storitev, kot so recimo socialnovarstveni program in storitve. Programi so prednostno namenjeni otrokom, mladostnikom in njihovim družinam in pozitivno vplivajo na izboljšanje kakovosti življenja posameznika ter družine, eksplicitno pa so navedeni v Družinskem zakoniku³⁹. Financiranje programov se zagotavlja na podlagi javnih razpisov in sicer za največ pet let.

Sklepoma ministrstvo navaja še, da je v skladu s prakso drugih držav posebne ukrepe mogoče razumeti zelo široko, v Sloveniji pa prakse sprejemanja in presoje posebnih ukrepov na podlagi ZVarD še nimamo. Trenutno ministrstvo izvaja ukrepe in programe, ki imajo podlago v področni zakonodaji, vendar vsaj deloma izpolnjujejo kriterije za posebne ukrepe po ZVarD.

Ministrstvo za finance (MF) je navedlo, da na področju zagotavljanja pravice do enakega obravnavanja, enakih možnosti ali dejanske enakosti in udeležbe na področjih družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi

39 Uradni list RS, št. 15/17 in 21/18

določene osebne okoliščine, za zaposlene spoštujejo vse obstoječe predpise, ki določajo, kot so poimenovali, t. i. pozitivno diskriminacijo. Kot primere so navedli omogočanje dela s krajšim delovnim časom zaradi starševstva ter povezano spoštovanje prepovedi nadurnega dela, neenakomerne razporeditve ter prerazporeditve delovnega časa. Dodatno so izpostavili tudi izvajanje ukrepov na področju varovanja dostojanstva zaposlenih in imenovanje dveh oseb različnega spola za svetovanje, pomoč in informiranje o ukrepih v zvezi z varstvom pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem. V dopolnitvi odgovora so pojasnili, da posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti ne izvajajo, saj na področju, ki sodi v pristojnost ministrstva, še niso bile zaznane potrebe za njihovo sprejetje.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT) je navedlo, da v okviru Akcijskega programa za invalide izvajajo ukrepe zagotavljanja dostopnosti do turističnih programov za funkcionalno ovirane osebe in spodbujajo turistične agencije k oblikovanju turistične dejavnosti za invalide. V Zakonu o spodbujanju razvoja turizma⁴⁰ (ZSRT-1) so določili oprostitev plačila turistične takse za osebe z invalidnostjo oziroma telesno okvaro. V merilih za kategorizacijo nastanitvenih objektov so dodali kriterij »invalidom prijazni« nastanitveni obrat. Izvedli so Javni razpis za sofinanciranje socialnih podjetij (med drugim tudi za področje zaposlovanja invalidov). Obvestili so, da je končana raziskava s področja socialnega turizma – programi za seniorje, ter da je izveden Javni razpis za sofinanciranje mladinskih zadrug in socialnih podjetij (področje zaposlovanja). Izvedli so naslednje ukrepe: spodbujanja ženskega podjetništva (povečanje stopnje zaposlenosti žensk, še posebno mlajših s terciarno izobrazbo); povečanja deleža žensk in moških v poklicih, kjer so manjšinsko zastopani; povečanja deleža žensk na vodstvenih in vodilnih položajih v gospodarstvu ter povečanje raznolikosti v upravnih, poslovnih in nadzornih organih družb v noveli Zakona o gospodarskih družbah⁴¹ (ZGD-1) – po novem morajo te družbe v izjavo o upravljanju družbe vključiti opis politike raznolikosti.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) je Zagovorniku podalo pobudo za sestanek zaradi potrebe po bolj poglobljenem razumevanju instituta posebnih ukrepov in povratnih informacijah na njihovo delovno poročilo o izvedenih posebnih ukrepih za leto 2018. Na podlagi novo pridobljenih informacij je ministrstvo nato na Zagovornika naslovlilo obsežen odgovor o posebnih ukrepih.

V odgovoru navaja, da posebne ukrepe razporejajo v različne vsebinske sklope:

- posebni ukrepi za ranljive in marginalizirane skupine, namenjene Romom in otrokom priseljencev, tujcem in izseljencem,
- posebni ukrepi, namenjeni otrokom in mladim s posebnimi potrebami,
- posebni ukrepi, namenjeni zagotavljanju enakosti spolov,
- posebni ukrepi, dvigu bralne pismenosti,
- posebni ukrepi, namenjeni povezovanju trga in izobraževanja
- posebni ukrepi, namenjeni mladim.

V prilogi je ministrstvo poslalo podroben opis projektov, ki so jih izvajali med letoma 2017 in 2018, ki se uvrščajo v sklop ukrepov za zagotavljanje enakosti, na kratko pa so pojasnjeni ukrepi po posameznih osebnih okoliščinah in področjih.

40 Uradni list RS, št. 13/18

41 Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17 in 22/19 – ZPosS

Poleg teh ukrepov izvaja ministrstvo še številne ukrepe, s katerimi spodbuja enakost med učenci, tako s subvencioniranjem šolske prehrane, kot na drugih področjih, kot so brezplačna izposoja učbenikov, subvencioniranje bivanja v dijaških in študentskih domovih ter šolskih prevozov na področju osnovne šole in prilagojenih prevozov za težje ali težko gibalno ovirane. Na predšolskem področju imajo starši nižano plačilo vrtca glede na dohodkovni razred. Otroci, ki prihajajo iz socialno deprivilegiranih okolij, imajo prednost pri vstopu v vrtec. V oddelkih, kjer so vključeni Romi, veljajo ugodnejši normativi, kar pomeni manjše število učencev na zaposlenega.

Ministrstvo za infrastrukturo (MZI) je v svojem prvem odgovoru zapisalo, da ima v zvezi z osebno okoliščino premoženjskega stanja zakonsko zavezo, izhajajočo iz Energetskega zakona⁴² (EZ-1), ki nalaga distribucijskim operaterjem električne energije in zemeljskega plina, da ranljivim gospodinjstvom odjemalcem ne smejo odklopiti elektrike brez obvestila o možnosti nujne oskrbe. V okviru kohezijske politike je rezerviranih 5 milijonov evrov za reševanje energetske revščine, subvencioniranje stroškov v 500 gospodinjstvih z nizkimi prihodki. Eko sklad ima program 100 odstotnega sofinanciranja energetske sanacije stavb in zamenjave ogrevalnih sistemov na biomaso za socialno šibka gospodinjstva. Nudijo tudi obisk energetskega svetovalca z brezplačnim paketom naprav ter nasvetom za manjšo rabo energije.

Na področju prometa je ministrstvo v letu 2017 s predlogom Zakona o motornih vozilih⁴³ (ZMV-1) med drugim odpravilo oteževalno okoliščino za invalidne osebe, ki so lastniki vozil, vendar za konkretno kategorijo vozila nimajo veljavnega vozniškega dovoljenja. Po novi ureditvi je lahko za uporabnike takega vozila določenih več oseb, ne več samo ena, kot je bilo v predhodni ureditvi. Taki rešitvi so sledili na podlagi priporočila prejšnjega zagovornika, ki je deloval z drugačnim mandatom.

V dopolnilnem odgovoru so navedli nekatere dodatne ukrepe, ki so jih v zadnjih dveh letih sprejeli za zagotavljanje načela enakosti med zaposlenimi. Sprejeli so Pravilnik o občasnem opravljanju dela na domu. Tako občasno opravljajo delo na domu zaposleni, ki imajo zaradi različnih okoliščin otežen prihod na delo (npr. družinske obveznosti in daljše rehabilitacije po poškodbah). Z Navodilom o uporabi službenih parkirnih mest so invalidnim osebam olajšali dostop do delovnega mesta, osebi, ki je bila v programu zaposlitvene rehabilitacije, pa so na podlagi sodelovanja z Zavodom za rehabilitacijo in izobraževanje omogočili uspešno vključitev v delovno okolje.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) je v odgovoru navedlo, da v prvi vrsti namenja pozornost ukrepom za preprečevanje diskriminacije in nasilja nad kmečkimi ženskam in dekletimi. Prav tako izvaja podporo za društva na podeželju, ki delujejo predvsem na področju izboljšanja pogojev dela in življenja kmečkih in podeželskih žensk.

Ministrstvo načelo enakosti izvaja tudi znotraj ministrstva v skladu s Programom za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih znotraj ministrstva. Cilj tega

42 Uradni list RS, št. 17/14 in 81/15

43 Uradni list RS, št. 75/17

programa je, da starejše zaposlene na primeren način vključujejo v sistem ravnanja z zaposlenimi, da bo skupina starejših zaposlenih še naprej predstavljala koristno in spoštovanja vredno skupino zaposlenih. Omenijo tudi Zvezo kmetič Slovenije, ki izvaja dejavnosti za boljši položaj članic in spodbuja enakost med spoloma ter posledično krepi samozavest članic.

Ministrstvo za kulturo (MK) nam je v prvem odgovoru na naš poziv posredovalo dokument z naslovom Evalvacija implementacije ukrepov s področja človekovih pravic in varovanja kulturnih raznolikosti na podlagi Nacionalnega programa za kulturo 2014-2017 (Evalvacija). Iz naslova je razvidno obdobje, za katerega je bila evalvacija opravljena, in področje, na katerega se nanaša, narejena pa je bila v Službi za kulturne raznolikosti in človekove pravice. V evalvaciji so izpostavljeni tudi letni razpisi in pozivi ministrstva, ki vključujejo prednostne kriterije za multiplo ranljive skupine; v razpisnih kriterijih za romsko skupnost in za pripadnike nemško govoreče etnične skupine so bili npr. vključeni prednostni kriteriji za mlade, starejše in ženske. Izpostavljen je bil tudi javni razpis, financiran s strani Evropskega socialnega sklada (ESS), za večjo socialno vključenost ranljivih družbenih skupin na področju kulture, pri katerem so štiri izbrane operacije vključevale multiplo ranljive. Posebej so izpostavili, da je potrebno oblikovati ustrezno metodologijo poročanja o izvajanju tovrstnih projektov, ki bo omogočala evalvacijo njihove učinkovitosti ter ustrezne izboljšave prihodnjih ukrepov.

Dodatno poudarjajo, da že sama ustanovitev Službe za kulturne raznolikosti in človekove pravice, ki snuje, spremlja in spodbuja primerne ukrepe na vseh področjih kulture, velja za vzoren ukrep, kjerkoli je predstavljena. Poleg tega v odgovoru navajajo, da so v letu 2017 imenovali Koordinatorico za enake možnosti žensk in moških, čemur je sledila sprememba Zakona o Prešernovi nagradi⁴⁴ (ZPreN-1), ki določa, da se mora pri sestavi upravnega odbora, oblikovanju strokovne komisije in sestavi nabora nominirancev za Prešernove nagrade upoštevati ustrezno in enakovredno zastopanost vseh področij kulture in spolno uravnoteženost.

V dodatnem pojasnilu na zaprosilo za posredovanje podatkov glede posebnih ukrepov je ministrstvo odgovorilo, da so v Evalvaciji navedeni številni konkretni podatki o izvajanju posameznih ukrepov na področju kulture, ki se nanašajo predvsem na izenačevanje kulturnih pravic pripadnikov manjšinskih etničnih skupnosti. Podatke o tovrstnih ukrepih za invalidne osebe pa vsako leto posredujejo MDDSZ, v okviru poročanja o izvajanju Akcijskega programa za invalide.

Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) je pojasnilo, da posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti niso izvajali, so pa izvajali aktivnosti, usmerjene v preprečevanje diskriminacije. Imajo Center za raziskovanje in socialne veščine znotraj Policijske akademije, ki je zadolžen za področje etike, integritete, človekovih pravic, enakih možnosti in večkulturnosti. Izvedli so usposabljanja za policiste s področja načela enakosti spolov ter usposabljanja za policiste in druge javne uslužbenke, ki se srečujejo s pripadniki romske skupnosti, italijanske in madžarske narodne skupnosti in drugih manjšinskih etničnih skupnosti. Poudarili so okrepljeno sodelovanje z romsko skupnostjo na terenu.

44 Uradni list RS, št. 54/17

Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) je v odgovoru zapisalo, da dosledno spoštujejo določbe 6. člena Zakona o delovnih razmerjih o prepovedi diskriminacije v postopkih javnega natečaja in pri izbiri kandidatov na podlagi javne objave prostega delovnega mesta. Vsa gradiva, ki se pošiljajo v čezmejno presojo državam članicam EU in tretjim državam so prevedena v uradni jezik države prejemnice. V primeru opravljanja dimnikarskih storitev so vsi obrazci dostopni tudi v madžarskem in italijanskem jeziku. Za invalide imajo klančine za dostop do prostorov in posebna parkirna mesta, zaposlenim invalidnim osebam nudijo posebne oziroma prilagojene delovne pripomočke, opozarjajo pa tudi na nov Pravilnik o univerzalni graditvi in uporabi objektov z dne 5. 6. 2018 (o prilagoditvah objektov za potrebe invalidov).

Ministrstvo za pravosodje (MP) je posredovalo obsežen odgovor, v katerega so bili vključeni ukrepi s področja pravic pripadnikov narodnih skupnosti, ukrepi s področja pravic invalidov in priprava drugega periodičnega načrta o izvajanju Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških za leti 2018 in 2019⁴⁵. Izpostavili so opravljen prevod nekaterih obrazcev v italijanski in madžarski jezik, spremembo podzakonskih aktov glede ovojnic za vročevanje po pošti v sodnih postopkih, izvedli pa so tudi delavnice italijanske in madžarske pravne terminologije za pravosodne funkcionarje in sodno osebje za vodenje dvojezičnih postopkov. S članstvom sodnega tolmača za slovenski znakovni jezik v Strokovnem svetu in v stalnih ter začasnih telesih je bil upoštevan poseben položaj gluhih, naglušnih in gluhoslepih oseb (kar izhaja iz novega Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih⁴⁶ (ZSICT) – uporaba s 1. 1. 2019). Preučujejo možnost za celovito ureditev jezikovnega področja gluhoslepih, ki v komunikaciji uporabljajo prilagojen znakovni jezik (t. i. taktilni znakovni jezik) – zaradi zagotavljanja njihove pravice do dostopa do pisanj v upravnih in sodnih postopkih. Trudijo se za boljšo dostopnost sodnih razprav za osebe z okvaro sluha, ki ne uporabljajo slovenskega znakovnega jezika (opremljenost prvostopenjskih sodišč z napravami, ki omogočajo spremljanje zvoka prek slušalk, ki omogočajo izločitev šumov iz dvorane). Izvajajo usposabljanja za državne tožilce in sodno osebje glede pravice do pravnega varstva za invalide in osebe s posebnimi potrebami (gluhi, naglušni, gluhoslepi, slepi, slabovidni). Načrtujejo izvedbo analize enakosti spolov v zavodih za prestajanje kazni, ki je v času poročanja v fazi izvedbe, in analizo enakost spolov v slovenskem pravosodju, ki jo načrtujejo za v 2019.

Ministrstvo za zdravje (MZ) je v svojem odgovoru izpostavilo 10 ukrepov, ki so se izvajali v letih 2017 in 2018, ter dva ukrepa, ki sta se izvajala samo v letu 2018. Ti ukrepi so bili vezani na področja HIV, spolno prenosljivih okužb in zlorabe drog, katerih uspešnost meri Nacionalni inštitut za javno zdravje. Naknadno so svoj odgovor dopolnili še z ukrepom »Uspešno vključevanje Romov v okolje – zdrav življenjski slog«.

Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) je v odgovoru poročalo, da so izvedli aktivnosti, ki se navezujejo na enako obravnavo vseh zaposlenih v okviru MZZ na področjih kot so: transparentnost zaposlovanja ter dostop do zaposlitve,

45 Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2015–2020 (Uradni list RS, št. 84/15)

46 Uradni list RS, št. 22/18

napredovanja, vključevanja v različne organizacije in zagotavljanja vseh pravic delavcev. Izpostavili so prednostno parkiranje zaposlenega s statusom invalida na območju ministrstva in oblikovanje smernic za delo na domu. Izpostavljajo tudi odlična razmerja v strukturi zaposlenih moških in žensk na vodilnih mestih ter aktivno politiko nadomeščanja uslužbenk na materinskem in starševskem dopustu.

3.4.3 Analiza odgovorov ministrstev in izzivi razumevanja in uporabe instituta posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti

3.4.3.1 Metodološko pojasnilo

Pri pripravi analize odgovorov ministrstev glede uporabe instituta posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti v letih 2017 in 2018 smo uporabili metodologijo, ki omogoča skupni in presečni pregled vseh ukrepov glede na posamezne osebne okoliščine iz 1. člena ZVarD in področja življenja iz 2. člena ZVarD, na katera se posamezni ukrep nanaša. S tovrstno metodologijo smo želeli v prvi vrsti ugotoviti, kateri preseki teh dveh spremenljivk se pojavljajo najbolj pogosto in na katerih področjih življenja in osebnih okoliščinah informacije o ukrepih niso bile posredovane.

Pri umestitvi posameznega ukrepa v analizo smo izhajali iz vseh, s strani ministrstev navedenih ukrepov, ki so jih ta razumela kot posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti. Pri tem tokrat še nismo presojali, če navedeni ukrepi izpolnjujejo vse zakonsko predpisane pogoje za posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti v smislu 17. člena ZVarD. Nekatera ministrstva so navajala tudi ukrepe organov v sestavi, velika večina pa je navajala zgolj ukrepe, ki jih izvajajo ministrstva neposredno. Analizirali smo vse ukrepe, iz opisa katerih je bilo mogoče identificirati, na katero osebno okoliščino in področje življenja se nanašajo. Če je umanjala ali jasna osebna okoliščina ali področje življenja, ukrep ni bil umeščen v analizo. Glede na to, da ni redko, da se posamezen ukrep osredotoča na več osebnih okoliščin ali več področij življenja, gre torej za intersekcijski ukrep, je bil posamezni ukrep za namene te analize in zaradi preprečevanja podvajanja podatkov umeščen v tisto osebno okoliščino oziroma tisto področje življenja, kjer je bilo iz opisanega razvidno, da gre za prevladujočo ali bolj pomembno osebno okoliščino oziroma področje življenja. Ukrepi, ki so jih navajala ministrstva, so bili bodisi posamezne aktivnosti ministrstev (manjše po vsebinskem obsegu) bodisi širši vsebinski sklopi, ki so vključevali več med seboj vsebinsko povezanih projektov ali programov. Ne glede na vsebinsko obsežnost ukrepov so bili ti vključeni v analizo.

3.4.3.2 Analiza posredovanih odgovorov ministrstev o izvajanju posebnih ukrepov glede na osebne okoliščine in področja življenja

Vseh 14 ministrstev, ki jih je Zagovornik zaprosil za posredovanje informacij o izvedenih posebnih ukrepih za zagotavljanje enakosti, se je odzvalo s pojasnili oziroma obširnejšimi odgovori. Iz prejetih informacij smo identificirali **skupaj 73 ukrepov**, ki so jih ministrstva prepoznala kot ukrepe za zagotavljanje enakosti in so izpolnila pogoje za uvrstitev v analizo.

Največ ukrepov glede na posamezne **osebne okoliščine**, je bilo na podlagi osebne okoliščine **invalidnosti**, tj. 18, kar predstavlja skoraj četrtnino vseh identificiranih ukrepov. Na drugem mestu po številčnosti ukrepov so osebne okoliščine **narodnosti, rase, etničnega porekla ali jezika**, ki jih naslavlja 17 ukrepov. Skupaj ta dva sklopa osebnih okoliščin predstavljata 48 odstotkov vseh, v analizo vključenih ukrepov. Sledita osebni okoliščini spola in starosti, vsaka s po 10 ukrepi, za njima je osebna okoliščina zdravstvenega stanja s semimi ukrepi. Osebni okoliščini družbeni položaj in premoženjsko stanje sta zastopani v petih ukrepih, osebne okoliščine spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz pa v štirih ukrepih. Osebna okoliščina izobrazbe se pojavi v dveh ukrepih, medtem ko se osebna okoliščina vere ne pojavi v nobenem od v analizo vključenih ukrepov.

Največ ukrepov glede na posamezna **področja življenja**, tj. 27, se izvaja na področju **dostopa do dobrin in storitev**, ki so na voljo javnosti, kar predstavlja 37 odstotkov vseh identificiranih ukrepov. Na drugem mestu po številčnosti je področje **zaposlovanja in trga dela**, ki ga naslavlja 20 ukrepov. Skupaj ta dva sklopa področij življenja predstavljata kar 65 odstotkov vseh, v analizo vključenih ukrepov. Sledita področji zdravstvenega varstva z 11 ukrepi ter vzgoje in izobraževanja z 10 ukrepi. Kulturne pravice so naslovljene s štirimi ukrepi, socialno varstvo pa zgolj z enim ukrepom.

Na **preseku osebnih okoliščin in področij življenja** je največ, kar 12 oziroma 16 odstotkov vseh identificiranih ukrepov, naslavljal osebno okoliščino **invalidnosti na področju dostopa o dobrin in storitev**. Vsaka s po sedmimi ukrepi sledijo osebna okoliščina starosti na področju zaposlovanja, osebne okoliščine narodnosti, rase, etničnega porekla ali jezika na področju dostopa o dobrin in storitev in osebna okoliščina zdravstvenega stanja na področju zdravstvenega varstva. Takoj za njimi sledi osebna okoliščina spola na področju zaposlovanja in trga dela s šestimi ukrepi. Vsa ostala presečišča osebnih okoliščin in področij življenja se pojavljajo v 4 ali manj ukrepih. Kar 31 presečišč od skupno 54, kar predstavlja skoraj 60 odstotkov vseh presečišč, ostaja nenaslovljenih v smislu ukrepov, ki bi prvenstveno naslavljali neko specifično osebno okoliščino v kontekstu enega od področij življenja.

Pri štirih ministrstvih (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za zdravje) je bilo v analizo vključenih 11 ukrepov na ravni posameznega ministrstva, kar je tudi največje število, njihovi ukrepi skupaj pa predstavljajo 60 % vseh ukrepov. Pri treh ministrstvih (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za obrambo) niso bili identificirani ukrepi, ki bi jih uvrstili v analizo ali zato, ker ministrstvo ni navedlo nobenih ukrepov ali pa zato, ker navedeni ukrepi niso zadostili metodološkemu pogojem za uvrstitev v analizo. Povprečje ukrepov na posamezno ministrstvo je nekaj več kot pet.

Največ različnih osebnih okoliščin, kar šest, je v ukrepih naslovlilo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa pet. Povprečno so ministrstva izvedla ukrepe v zvezi z nekaj več kot dvema osebnima okoliščinama. Največ področij življenja, tj. tri, je naslovlilo Ministrstvo za kulturo, sicer pa so v povprečju ministrstva v svojih ukrepih naslovlila malo več kot eno osebno okoliščino.

Tabela: Ukrepi za zagotavljanje enakosti po osebnih okoliščinah in področjih življenja v letih 2017 in 2018 (odgovori ministrstev)

		PODROČJA ŽIVLJENJA						SKUPAJ
		zaposlovanje in trg dela	socialna zaščita	zdravstveno varstvo	vzgoja in izobraževanje	dostop do dobrin in storitev	kulturne pravice	
OSEBNE OKOLIŠČINE	spol	6	0	0	1	3	0	10
	narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik	1	0	1	4	7	4	17
	invalidnost	4	0	0	2	12	0	18
	starost	7	1	0	1	1	0	10
	spolna usmerjenost, identiteta in spolni izraz	0	0	3	1	0	0	4
	družbeni položaj, premoženjsko stanje	1	0	0	0	4	0	5
	izobrazba	1	0	0	1	0	0	2
	vera	0	0	0	0	0	0	0
	zdravstveno stanje	0	0	7	0	0	0	7
	SKUPAJ	20	1	11	10	27	4	73

Tabela: Ukrepi za zagotavljanje enakosti po posameznih ministrstvih v letih 2017 in 2018 (odgovori ministrstev)

Ministrstvo	Št. analiziranih ukrepov	Št. osebnih okoliščin	Št. področij življenja
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	6	5	2
Ministrstvo za finance	0	0	0
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	11	3	2
Ministrstvo za infrastrukturo	5	2	1
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	11	6	2
Ministrstvo za javno upravo	0	0	0
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	2	2	1
Ministrstvo za kulturo	7	2	3
Ministrstvo za notranje zadeve	3	2	1
Ministrstvo za obrambo	0	0	0
Ministrstvo za okolje in prostor	5	2	2
Ministrstvo za pravosodje	11	3	1
Ministrstvo za zdravje	11	3	1
Ministrstvo za zunanje zadeve	1	1	1

3.4.3.3 Ugotovitve Zagovornika v zvezi s posredovanimi odgovori ministrstev

Zagovornik je na podlagi pregleda posredovanih odgovorov identificiral sedem različnih kategorij ukrepov, ki so jih ministrstva *razumela* kot posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti:

- **posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti, ki izpolnjujejo zakonsko določene pogoje** (naslavljaajo z analizami ugotovljen neenak dejanski položaj oseb, so redno spremljani in preverjeni ter se jih prilagaja v primeru sprememb položaja oseb z določeno osebno okoliščino). Reprezentativen primer takšnih ukrepov predstavljajo aktivne politike zaposlovanja.
- **Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti, ki izpolnjujejo večino zakonsko določenih pogojev, vendar nisočasne, temveč sistemske narave.** Primer predstavlja izvajanje Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole⁴⁷, ki določa ugodnejši pogoje za izvajanje pouka v razredih osnovne šole, v katere so vključeni učenci Romi.

V slovenski pravni red je na sistemski ravni vgrajenih več ukrepov, ki odstopajo od načela enake obravnave in naslavljaajo odpravo družbenih neravnovesij in z njimi povezanega manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino. S kvotnim sistemom zaposlovanja invalidov, kot ga opredeljuje VIII. poglavje Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, se na primer spodbuja dostop invalidov do trga delovne sile. Volilna zakonodaja zahteva, da na kandidatnih listah za volitve v Državni zbor RS ter volitve v Evropski parlament noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 35 oziroma 40 odstotki,⁴⁸ s čimer je zakonodajalec naslavljal podzastopanost žensk na predstavniških položajih. Kvote za zaposlovanje invalidov ter spolne kvote na kandidatnih listah za volitve sicer organi za enakost v evropskem prostoru izpostavljajo kot pogosto različico posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti.⁴⁹ Oba ukrepa naslavljata odpravljanje zapostavljenosti oseb, ki je v družbi zgodovinsko prisotna, zato njihovo sistemsko urejanje ni niti presenetljivo niti sporno, saj je začasnost trajanja posebnih ukrepov – kot že predstavljeno zgoraj – relativna in odvisna od obsega ter družbene zakoreninjenosti predmetnega manj ugodnega položaja oseb.

- **Ukrepi primernih prilagoditev.** Primere takšnih ukrepov predstavljajo npr. zagotovitev posebnih parkirnih mest za osebe z invalidnostmi ali prilagoditve pravosodnih in upravnih postopkov na način, ki osebam z invalidnostmi omogoča dostop do informacij ter (čim bolj) nemoteno sodelovanje v teh postopkih.

47 Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15 in 47/17

48 43. člen Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17) ter 15. in 16. člen Zakona o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament (Uradni list RS, št. 40/04 – uradno prečiščeno besedilo, 41/07 – ZVRK, 109/09, 9/14 in 59/17)

49 Equinet (2014) Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies, str. 36 in 40.

- **Ukrepi, namenjeni pripadnikom avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti na podlagi njihovega ustavnopravnega položaja.** Primer predstavljajo dvojezične ovojnice za vročanje po pošti v sodnih postopkih na območjih občin, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost.
- **Ukrepi, namenjeni uresničevanju kulturnih pravic in ohranjanju kulturne identitete pripadnikov manjšinskih etničnih skupnosti.** Primere predstavljajo ukrepi Javnega sklada RS za kulturne dejavnosti, namenjeni izvajanju kulturnih projektov različnih manjšinskih etničnih skupnosti in priseljencev, ali ukrepi MK, namenjeni romski in avtohtoni madžarski in italijanski skupnosti na področju kulture.
- Učinkovit sistem varstva manjšin temelji na dvostebnem sistemu, pri čemer prvega predstavlja uresničevanje prepovedi diskriminacije, vključno z zagotavljanjem ustreznih posebnih ukrepov za zagotovitev dejanske enakosti, drugega pa ukrepi, namenjeni zaščiti in spodbujanju pravice manjšin do lastne kulturne identitete.⁵⁰ Čeprav sta stebra povezana in se medsebojno podpirata, izhajata iz različnih pravnih okvirjev in tradicij – prvi iz prava enakosti in nediskriminacije, druga pa iz specifičnih mednarodnopravnih in nacionalno-pravnih instrumentov varstva manjšin. Prvi steber je tako vezan na zagotavljanje enakega dostopa in uživanja pravic na vseh področjih družbenega življenja, drugi pa je namenjen pravicam, katerih nosilci so izrecno pripadniki manjšinskih skupnosti.
- **Ukrepi usposabljanj javnih uslužbencev za delo z ranljivimi skupinami.** Primer predstavljajo usposabljanja policistov za delo s pripadniki romske skupnosti ali pripadniki različnih narodnih manjšin.
- **Raziskave za spodbujanje enake obravnave in enakih možnosti.** Primer predstavljajo načrtovane analize MP o enakosti spolov v zavodih za prestajanje kazni in o enakosti spolov v slovenskem pravosodju.

Zakon o enakih možnostih žensk in moških⁵¹ (ZEMŽM) v 7. členu dopušča izvajanje posebnih ukrepov, namenjenih odstranjevanju objektivnih ovir za neuravnoteženo zastopanost spolov oziroma za neenak položaj oseb enega spola. Med te ukrepe zakon poleg spodbujevalnih in pozitivnih ukrepov, ki so vsebinsko enaki tistim iz 17. člena ZVarD, uvršča tudi programske ukrepe v obliki aktivnosti za osveščanje in akcijskih načrtov za spodbujanje ter ustvarjanje enakih možnosti in enakosti spolov, v sklop česar bi se lahko uvrstile tudi raziskave o enakosti spolov. Vendar Zagovornik izpostavlja, da takšni ukrepi ne spadajo v okvir posebnih ukrepov v smislu ZVarD, saj njihovi učinki ne predstavljajo odklona od načela enake obravnave. Na drugi strani pa bi analize o enakosti spolov lahko predstavljale izpolnjevanje izhodiščnega pogoja posebnih ukrepov, tj. za namene ugotovitve neenakega dejanskega položaja oseb določenega spola.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik ugotavlja, da je **razumevanje posebnih ukrepov**, bodisi v smislu ZVarD bodisi v smislu drugih pravnih instrumentov **na strani ministrstev pomanjkljivo**. Iz odgovorov so razvidne različne kategorije ukrepov

50 Evropska komisija / Henrard, Kristin (2008) Equal Rights versus Special Rights: Minority Protection and the Prohibition of Discrimination, str. 14-15.

51 Uradni list RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A in 33/16 – ZVarD

za spodbujanje enakih možnosti in enakega obravnavanja, ki pa v večini primerov ne izpolnjujejo zakonsko določenih pogojev posebnih ukrepov v smislu ZVarD. Pomanjkljivo razumevanje posebnih ukrepov Zagovornik ugotavlja tudi na podlagi dejstva, da so nekatera ministrstva posredovala odgovore, vsebinsko zelo podobne tistim, ki jih je Zagovornik prejel že v letu 2017, ko je izvajal pregled ukrepov nosilcev nalog na podlagi 14. člena ZVarD⁵², ki določa: »Državni organi, lokalne skupnosti, samoupravne narodne skupnosti in nosilci javnih pooblastil na svojem področju v okviru svojih pristojnosti ustvarjajo pogoje za enako obravnavanje vseh oseb, ne glede na katero koli osebno okoliščino, z osveščanjem in spremljanjem položaja na tem področju ter z ukrepi normativne in politične narave. Ministrstva in vladne službe, pristojne za področja iz 2. člena tega zakona oziroma za skupine oseb z določeno osebno okoliščino, pripravijo predloge ukrepov na svojem delovnem področju.«

Pregled ukrepov z vidika področij družbenega življenja, na katerih se izvajajo, ter osebnih okoliščin pripadnikov skupin, ki so jim namenjeni, sicer priča o številnih aktivnostih, ki jih ministrstva vodijo in so zelo pomembna za večjo družbeno vključenost in ozaveščenost različnih ranljivih skupin. Pri tem Zagovornik dodatno ugotavlja, da v primeru nekaterih ministrstev prihaja tudi do **terminoloških nejasnosti** – tj. uporabe termina ‚posebni ukrep‘ za številne splošne ukrepe za spodbujanje enakega obravnavanja na njihovem delovnem področju, kar vodi v netočno predstavo o konceptu posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti kot odklona od načela enakega obravnavanja z namenom naslavljanja neenakega dejanske položaja oseb z določeno osebno okoliščino.

Sklepoma Zagovornik izpostavlja, da je za izvajanje posebnih ukrepov v smislu ZVarD ključnega pomena **poznavanje in spremljanje (ne)enakega položaja oseb** z določeno osebno okoliščino, kar zahteva **sistemsko in sistematično zbiranje in obdelavo t.i. podatkov o enakosti (equality data)**. Zagovornik na podlagi poročil različnih mednarodnih organizacij in njihovih mehanizmov za nadzor nad uresničevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ugotavlja, da obstajajo v Sloveniji velike pomanjkljivosti v zvezi z zbiranjem in obdelavo podatkov o enakosti. Poročilo Evropske komisije o pravnih okvirih in praksah zbiranja in obdelave podatkov o enakosti v državah članicah EU (Poročilo) tako kaže, da **v Sloveniji na sistemski ravni podatkov o enakosti oziroma diskriminaciji skorajda ni**. V zvezi s podatki o diskriminaciji na podlagi posameznih osebnih okoliščin poročilo izpostavlja: popolno odsotnost podatkov v zvezi s spolno identiteto; odsotnost uradnih podatkov v zvezi z etnično pripadnostjo (na voljo zgolj v okviru javnomnenjskih raziskav); odsotnost uradnih podatkov v zvezi s spolno usmerjenostjo (parcialno zbirajo le nevladne organizacije, obstaja le register istospolnih partnerskih skupnosti); v zvezi z osebami z invalidnostmi se nekateri podatki zbirajo, a ne o diskriminaciji; sodišča ne zbirajo podatkov, razčlenjenih na podlagi osebnih okoliščin; na kazenskopravnem področju je iz podatkov, ki jih zbira policija, podatke o osebnih okoliščinah potrebno iskati ročno; načrtov in javnopolitičnih ukrepov za zbiranje podatkov o enakosti ni.⁵³ Tudi poročilo Evropske komisije o metodoloških pristopih držav članic EU k obdelavi podatkov

52 Primerjaj z Rednim letnim poročilom Zagovornika načela enakosti za leto 2017, str. 52-57.

53 Evropska komisija (2017) Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: Legal framework and practice in the EU member states, str. 160-161. Dostopno na: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45792.

o enakosti kaže podobno sliko. Poročilo, ki analizira zakonsko ureditev o enakosti ter njihovo zanesljivost, veljavnost, celovitost in uporabo, kaže, da se Slovenija pri zbiranju in obdelavi podatkov o enakosti v kontekstu EU uvršča med države članice z največjimi metodološkimi pomanjkljivostmi.⁵⁴

Zagovornik ocenjuje, da uporaba in uspešno izvajanje posebnih ukrepov ne bosta mogoča, dokler iz uradnih podatkov o enakosti ne bo jasno razvidna tudi *dejanska* neenakost oseb z določeno osebno okoliščino v družbi. Razpoložljivost tovrstnih podatkov bo v Sloveniji v prihodnosti odvisna tudi od zakonske ureditve področja varstva osebnih podatkov, ki po izkušnjah mnogih evropskih držav predstavlja eno večjih ovir, povezanih z zbiranjem in obdelavo podatkov o enakosti.⁵⁵ Zagovornik je zato v okviru javne razprave o predlogu novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) marca 2019 MP kot pripravljavca zakona že opozoril na izrazito restriktivno predlagano interpretacijo pogojev za zbiranje in obdelavo t. i. posebnih vrst osebnih podatkov,⁵⁶ ki bi lahko predstavljala nepremostljivo oviro za pridobivanje številnih podatkov o enakosti na sistemski ravni.

Zagovornik je pripravljavcu ZVOP-2 zato priporočil, da v okviru določb o izjemah od načelne prepovedi zbiranja posebnih vrst osebnih podatkov **spodbujanje enake obravnave in enakih možnosti v smislu ZVarD izrecno opredeli kot obliko uresničevanja bistvenega javnega interesa**, na podlagi katerega je obdelava posebnih vrst osebnih podatkov v javnem in zasebnem sektorju dovoljena, upoštevajoč veljavne ustavnopravne omejitve ter omejitve, vezane na spoštovanje načela sorazmernosti.

54 Evropska komisija/Thomas Huddleston (2017) Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: Equality data indicators: Methodological approach, str. 6 in 49.

Dostopno na: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45793.

55 Katayoun, Alidadi (2017) Gauging progress toward equality? Challenges and best practices of equality data collection in the EU, *European Equality Law Review 2017 / Issue 2*, str. 15-27.

56 Posebne vrste osebnih podatkov so v skladu z Uredbo (EU) 2016/679 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (t.i. GDPR) osebni podatki, ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo, politično mnenje, versko ali filozofsko prepričanje ali članstvo v sindikatu, genetski podatki, biometrični podatki za namene edinstvene identifikacije posameznika, podatki v zvezi z zdravjem in podatki v zvezi s posameznikovim spolnim življenjem ali spolno usmerjenostjo. Ti podatki se hkrati navezujejo tudi na večino osebnih okoliščin, na podlagi katerih je v skladu z ZVarD diskriminacija prepovedana.

3.5 Osveščanje javnosti o diskriminaciji

Kot je pokazala Zagovornikova raziskava iz leta 2017 o percepciji diskriminacije v Sloveniji, je institucijo Zagovornika načela enakosti ob ustanovitvi poznal samo en odstotek vprašanih. Zato je osveščanje splošne javnosti o obstoju organa za varstvo pred diskriminacijo, o tem, kaj je diskriminacija, in kakšni so ukrepi za njeno preprečevanje, še vedno ena izmed prednostnih nalog organa.

Zagovornik je v letu 2018 kot cilj komuniciranja postavil prepoznavnost organa v splošni javnosti in državni upravi. Ključno sporočilo je bila informacija o vzpostavitvi organa in predstavitev temeljnih zakonskih določil v zvezi z diskriminacijo. Sporočila za splošno javnost je Zagovornik posredoval na prek nove spletne strani www.zagovornik.si, FB in Twitterja. Prav tako je pripravil vrsto javnih dogodkov, na katerih je lahko javnost aktivno sodelovala in se tako seznanila s temami vsakokratnih razprav. Dogodki za javnost so vsebovali splošne vsebine o diskriminaciji in specifične vsebine, vezane na različne osebne okoliščine in področja: spol, starost, karierno napredovanje, diskriminacijo pri delu, zaposlovanju ter diskriminacijo pri dostopu do dobrin in storitev.

Poleg tega so se Zagovornik in njegove sodelavke in sodelavci v letu 2018 udeležili več kot 50 dogodkov, seminarjev, konferenc, posvetov in okroglih miz v Sloveniji z različnimi temami, ki so se navezovala na področja spodbujanja enakopravnosti in varstva pred diskriminacijo. V okviru teh dogodkov je imel Zagovornik (predstojnik oziroma sodelavci) večinoma aktivno vlogo z uvodnim nagovorom ali vsebinskim prispevkom na temo varstva pred diskriminacijo.

Zagovornik je v letu 2018 začel tudi s sistematičnim seznanjanjem najvišjih državnih predstavnikov z delom samostojnega državnega organa. Srečal se je s predsednikom Republike Slovenije, predsednikom Državnega zbora RS, predsednikom Vlade RS, predsednikom Državnega sveta RS, ministri in državnimi sekretarji ter Varuhinjo človekovih pravic.

3.5.1 Osveščanje splošne javnosti z javnimi dogodki

Osveščanje splošne javnosti je Zagovornik v letu 2018 izvajal na način **organizacije javnih dogodkov** (okroglih miz, posvetov ali konferenc ter predavanj):

- Posvet »Izzivi in priložnosti za ženske v podjetništvu: vpliv spola na kariero« (26. januar 2018)
- Okrogla miza »Spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu« (18. april 2018)
- Konferenca »Status samoobremenjenega – problematika zdravstvenega varstva samozaposlenih« (24. april 2018)
- Konferenca »Boj proti diskriminaciji mladih na podlagi starosti« (29. junij 2018)
- Javni dogodek »Njen svet je naš svet« (25. maj 2018)
- Okrogla miza »Pregled: 70 let človekovih pravic« (11. december 2018).
- Posvet o svobodi govora in sovražnem govoru pri predsedniku Republike Slovenije Borutu Pahorju (13. december 2018)

Posvet »Izzivi in priložnosti za ženske v podjetništvu: vpliv spola na kariero«, 26. januar 2018

Zagovornik je 26. januarja v Hiši Evropske unije v sodelovanju z Veleposlaništvom Republike Francije organiziral posvet z naslovom »Izzivi in priložnosti za ženske v podjetništvu: vpliv spola na kariero.« Na okrogli mizi so sodelovali: Tomislava Blatnik, predstavnica francoskega podjetja Samsic v Sloveniji; Živa Humer, raziskovalka na Mirovnem inštitutu; Melanie Seier Larsen, partnerica v Boston Consulting Group in članica vodilne ekipe za Jugovzhodno Evropo (TBC); Andreja Poje, izvršna sekretarka Zveze svobodnih sindikatov Slovenije in Miha Lobnik, Zagovornik načela enakosti.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je predstavil delovanje novega samostojnega državnega organa za varstvo pred diskriminacijo. Osebna okoliščina spola in področje dela in zaposlovanja sta zelo pomembna vidika v okviru preprečevanja diskriminacije, ki imata pravno podlago v ZVarD.

Z organizacijo dogodka je Zagovornik načela enakosti želel opozoriti na:

- področje neenake obravnave in diskriminacijo na podlagi spola;
- prepoznavnost žensk v podjetništvu;
- primere dobrih praks: prepoznavnost žensk v podjetništvu se je v Evropski uniji znatno povečala, pri čemer Francija služi kot primer dobre prakse, saj je presegla cilj Evropske komisije (40 odstotkov žensk v upravah podjetij in korporacij);
- osebne izkušnje žensk v podjetništvu, ki mlade ženske spodbujajo k udejstvovanju na tem področju, hkrati pa pripomorejo k izkoreninjanju stereotipnih predstav o svetu podjetništva;
- izzive, ki jih je potrebno premostiti, če želimo zagotoviti nemoteno in nesporno udejstvovanje žensk v podjetništvu.

Osebna okoliščina spola in področje dela in zaposlovanja sta zelo pomembna vidika v okviru preprečevanja diskriminacije, ki imata pravno podlago v ZVarD.



Okrogla miza »Spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu«, 18. april 2018

Zagovornik je 18. aprila v Hiši Evropske unije organiziral okroglo mizo z naslovom »Spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu«. Z organizacijo dogodka je želel opozoriti na smernice Združenih narodov pri spoštovanju človekovih pravic v gospodarstvu in na ureditev systemske regulacije nadzora človekovih pravic v Sloveniji.

Na okrogli mizi so sodelovali: nizozemski ambasador za človekove pravice Kees Vaan Baar, dr. Melita Gabrič z Ministrstva za zunanje zadeve, Igor Knez iz Gospodarske zbornice Slovenije, dr. Jernej Letnar Čerňič s Fakultete za državne in evropske študije in Aleš Kranjc Kušlan iz inštituta Ekvilib.

V uvodnem nagovoru je gostitelj okrogle mize Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik predstavil delovanje samostojnega državnega organa za varstvo pred diskriminacijo in spodbujanje enakopravnosti: »Delujemo na področju zaščite posameznika pred diskriminacijo in na sistemski ravni. V raziskavi o percepciji diskriminacije v Sloveniji, ki jo je konec leta 2017 opravil naš organ, je kar 34 odstotkov anketirancev menilo, da je diskriminacija najbolj razširjena na področju dela in zaposlovanja. Podatki tudi kažejo, da je skoraj polovica tistih, ki so bili v zadnjem letu diskriminirani, bila diskriminirana prav na področju dela in zaposlovanja, zato smo človekovim pravicam v gospodarstvu sklenili nameniti posebno pozornost.«

Konferenca »Status samoobremenjenega – problematika zdravstvenega varstva samozaposlenih«, 24. april 2018

Zagovornik je 24. aprila v sodelovanju s Kreativnim centrom Poligon in Društvom Asociacija izvedel prvo celostno konferenco na temo zdravstva oziroma zdravstvenega varstva samozaposlenih. Med govorniki so bili tako samozaposleni, ki so spregovorili o lastnih izkušnjah, kot različni strokovnjaki in raziskovalci s področja zdravstva, prava in dela. Govorniki so predstavili svoje poglede na težave, s katerimi se soočajo prekarci. Strinjali so se, da imajo prekarno zaposleni veliko težav prav na zdravstvenem področju, saj težko uveljavljajo pravico do bolniškega dopusta. Okoliščine dela pa po njenem mnenju vplivajo tudi na zdravje pekarcev, ko morda najdejo redno zaposlitev.

Na okrogli mizi so sodelovali: Taja Topolovec, so-ustanoviteljica in direktorica Pod črto, mag. Alenka Sottler, umetnica, sourednica bloga Skozi oči prekariata, Tea Jarc, aktivistka in predsednica Sindikata Mladi plus in Miha Lobnik, zagovornik načela enakosti.



Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na konferenci predstavil delovanje novega organa in možnosti, ki jih imajo samozaposleni v primerih diskriminacije. Prisotne je pozval, da se za nasvete in vprašanja lahko obrnejo na svetovalne službe Zagovornika.

Konferenca »Boj proti diskriminaciji mladih na podlagi starosti«, 29. junij 2018

Zagovornik je 27. in 28. junija v Ljubljani gostil konferenco, ki sta jo organizirala Evropska mreža organov za enakost Equinet in Evropski mladinski forum. Tema konference je bila diskriminacija mladih, ki je še posebej problematična, ko nastopa v povezavi z drugimi osebnimi okoliščinami, kot so spol, narodnost, invalidnost, družbeni položaj, premoženjsko stanje ali katera koli drugo osebna okoliščina. Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v uvodnem nagovoru izpostavil, da je diskriminacija na podlagi starosti zelo razširjena, kar prepoznava tudi slovenski organ za načelo enakosti: »Raziskava, ki jo je opravil Zagovornik načela enakosti, je pokazala, da so bile osebe, ki so se z diskriminacijo že srečale, največkrat diskriminirane zaradi njihove starosti, družbenega položaja in zdravstvenega stanja.« Opozoril je, da diskriminacija mlade odvrča od demokracije,

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v nagovoru izpostavil, da v organu prepoznavajo zelo razširjeno diskriminacijo zaradi starosti, tako mladih kot starih.



saj mladi nimajo občutka, da so njihovi interesi vključeni v nacionalne zakonodaje, kar se odraža tudi na nizki volilni udeležbi mladih. »Skrb zbuja joče je, da je na zadnjih parlamentarnih volitvah v Sloveniji glasovalo le 12 odstotkov mladih do 30. leta.«

Na konferenci so se izoblikovala tri vsebinska področja, ki so za mlade najbolj problematična:

- mladi so izgubili zaupanje v javne ustanove. Številni izsledki domačih in tujih raziskav v zadnjih letih kažejo predvsem pojav upada zaupanja mladih v nekatere osrednje institucije demokracije;
- mladi so izključeni iz varnostnih mrež. Mladim posameznikom v Evropski uniji je otežen dostop do cenovno dostopnih stanovanj, kot tudi do storitev na področju duševnega zdravja, ki so za mlade še posebej pomembne;
- mladi se ne zavedajo dovolj svojih pravic in mehanizmov zaščite. Raziskave, ki so jih evropski organi za načelo enakosti opravili, kažejo, da mladi o svojih pravicah in obstoječih zaščitnih mehanizmih ne vedo dovolj in da v primeru diskriminacije ne vedo, na koga naj se obrnejo, kar še dodatno zmanjšuje učinkovitost boja proti diskriminaciji in spodbujanju enakosti.

Javni dogodek »Njen svet je naš svet«, 25. maj 2018

Zagovornik je skupaj z MZZ in z ostalimi partnerji organiziral dogodek ozaveščanja javnosti o enakosti spolov z naslovom »Njen svet je naš svet«, ki je potekal 25. maja 2018 med 9. in 18. uro v Mariboru. Udeleženci so na dogodku lahko spoznali, kakšno je stanje na področju doseganja enakosti spolov v Sloveniji, v Evropski uniji in v drugih državah sveta.

Okrogla miza »Pregled: 70 let človekovih pravic«, 11. december 2018

Zagovornik je kot partner sodeloval pri okrogli mizi »Pregled: 70 let človekovih pravic«, ki sta jo organizirala Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Veleposlaništvo Kraljevine Nizozemske. Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v razpravi poudaril pomen Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki ureja podlago za varstvo pred diskriminacijo tudi v Sloveniji. Predstavil je razvoj slovenske zakonodaje na tem področju in implementacijo ZVarD v zadnjih dveh letih. Orisal je način, kako organ izvaja svoje naloge v praksi ter opozoril na ključne izzive pri uveljavljanju mednarodnih načel v vsakdanjem življenju. Med njimi je posebej izpostavil problem različnega razumevanja kaj diskriminacija v zakonskem smislu pomeni, saj ta pogosto ne ustreza izkušnjam zapostavljanja, ki jih ljudje doživljajo. Naloge tovrstnih institucij pa so več kot le sankcioniranje posameznih pojavov, so tudi konstruktivni prispevek k širjenju zavedanja in pomena enakopravnosti in strpnosti v sodobni družbi.

14. decembra 2018 se je Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik udeležil posveta o svobodi govora in sovražnem govoru pri predsedniku Republike Slovenije gospodu Borutu Pahorju

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je na povabilo predsednika Republike Slovenije Boruta Pahorja udeležil posveta o svobodi govora in sovražnem govoru. Na posvetu so udeleženci skupaj poskušali odgovoriti na vprašanje, kje je meja svobode govora. Bili so si enotni, da je svoboda govora temeljna demokratična

pravica, neenotni pa so bili glede definicije sovražnega govora in vprašanja, kako tak govor sankcionirati.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik, je predstavil pristojnosti organa v obsegu, ki je relevanten za vprašanje sovražnega govora. Zagovornik deluje v skladu z ZVarD. V tem predpisu so opredeljene tiste oblike diskriminacije, ki so prepovedane. Med njimi so najmanj tri oblike takšne, ki se nanašajo na govor in ne na dejanja ali odrekanje pravic. Prepoved določenih oblik diskriminacije torej že pomeni neko omejitev svobode izražanja. Najpomembnejša oblika diskriminacije, relevantna za sovražni govor, je *pozivanje k diskriminaciji*. 10. člen ZVarD namreč določa, da je prepovedano vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija po določbah tega zakona. ZVarD tudi določa, da k hujšim prepovedanim ravnanjem v kontekstu pozivanja k diskriminaciji šteje zlasti podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovraštvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji. Kot diskriminacija je v 10. členu prepovedano tudi javno opravičevanje zaposlavljanja ali preziranja oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin, kot tudi opravičevanje idej o prevladi ali večvrednosti osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi. Zagovornik lahko te oblike diskriminacije ugotavlja, torej izpelje postopek in ugotovi, ali je nek govor takšne narave, da ustreza definiciji pozivanja k diskriminaciji. Ni pa mogoče izrehati glob zaradi prekrškov, saj kršitev 10. člena ZVarD ni opredeljena kot prekršek v kazenskih določbah ZVarD.

Na posvetu o sovražnem govoru, ki ga je gostil Predsednik Republike Slovenije Borut Pahor, je zagovornik načela enakosti Miha Lobnik pojasnil pristojnosti, ki jih ima organ na področju sovražnega govora.



Obstajata pa še dve prepovedi določenih oblik govora: prva je prepoved *nadlegovanja* (8. člen ZVarD) in *prepoved dajanja navodil za diskriminacijo* (9. člen ZVarD). Če bi do sovražnega govora prišlo na delovnem mestu in bi ta govor pomenil tudi nadlegovanje na podlagi določene osebne okoliščine (npr. ustvarjal bi zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žalil njeno dostojanstvo), bi Zagovornik lahko ugotavljal diskriminacijo zaradi nadlegovanja, Inšpektorat RS za delo pa lahko izreče tudi sankcijo za prekršek. Pri navodilih za diskriminacijo, če nekdo drugemu da navodilo in gre tudi samo za govor, pri čemurni nujno, da imajo ta navodila že posledice, gre za kršitev ZVarD. Pristojne inšpekcije že lahko izrečejo sankcijo za prekršek. Že sam obstoj navodila (ustnega ali pisnega) pomeni kršitev zakona.

Razprava o tem, ali bi moral biti sovražni govor v polju absolutne svobode izražanja, je na nek način zgolj teoretična, saj so zakonodajalci ustavnih demokracij,

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik med predavanjem študentom Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.



kamor sodi tudi Slovenija, že jasno opredelili omejitve na tem področju. Te omejitve pa so skladne z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic, ki v 2. odstavku 10. člena navaja dovoljene omejitve. Med temi omejitvami pa je tudi varstvo pravic drugih oseb. Zagovornik je pristone v zaključni misli vprašal: Mar svoboda govora res vključuje tudi svobodo napadati in poniževati druge?

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v okviru sodelovanja s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani izvedel predavanje na temo varstva pred diskriminacijo in vloge novega organa.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

V okviru osveščanja in informiranja splošne javnosti je Zagovornik v letu 2018 vzpostavil spletno stran www.zagovornik.si.

V letu 2018 je javnost aktivno obveščal tudi na Facebooku in Twitterju. Javnost je obveščal o delovanju organa, izvajanju kampanj osveščanja in informiranja o aktualnih dogodkih in možnostih, ki jih imajo osebe z izkušnjo diskriminacije.

Na dan 31. 12. 2018 je imel Twitter profil Zagovornika 355 sledilcev, od teh je bilo 54 odstotkov sledilcev moškega, 46 odstotkov pa ženskega spola. 84 odstotkov sledilcev je slovenskih uporabnikov Twitterja, ostali sledilci pa prihajajo iz drugih držav.

Na dan 31. 12. 2018 je imela Facebook stran Zagovornika načela enakosti 165 sledilcev, od teh je bilo 40 odstotkov moških in 60 odstotkov žensk. 97 odstotkov sledilcev je slovenskih uporabnikov.

Zagovornik je v letu 2018 prejel novinarska vprašanja, ki so bila najpogosteje povezana z obravnavo pripadnikov romske skupnosti, invalidnosti, sovražnega govora, domnevne diskriminacije na področju šolstva, zdravstva, dela in zaposlovanja ter o pristojnostih in nalogah organa. Na podlagi dveh novinarskih vprašanj je Zagovornik sklenil po uradni dolžnosti pričeti z ugotavljanjem domnevne diskriminacije.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Zagovornik in njegovi sodelavci so se v letu 2018 v Sloveniji udeležili več kot 50 dogodkov, seminarjev, konferenc, posvetov, okroglih miz z različnimi temami, ki se navezujejo tudi na področje spodbujanja enakopravnosti in varstva pred diskriminacijo. V okviru teh dogodkov je imel Zagovornik velikokrat aktivno vlogo z uvodnim nagovorom ali vsebinskim prispevkom na temo preprečevanja diskriminacije.

3.5.2 Vzpostavitev sodelovanja in prepoznavnost organa na državni ravni

Evropska komisija za boj proti diskriminaciji in nestrpnosti (ECRI) je v Splošnem priporočilu ECRI št. 2: Organi za načelo enakosti za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni⁵⁷ postavila standarde delovanja organov enakosti in v 111. členu opredelila dialog z drugimi državnimi organi. Pri tem je poudarjeno, da imajo pomembno vlogo pri promociji in doseganju enakosti ter pri preprečevanju diskriminacije vsi: zakonodajna in izvršilna oblast ter organi enakosti. Da bi organi enakosti v največji možni meri dosegli te skupne cilje je pomembno, da vzdržujejo reden dialog z najvišjimi odločevalci v zakonodajni in izvršilni veji oblasti o ključnih vsebinah in ob uveljavljanju priporočil. Temelj in podlaga redne izmenjave mnenj s parlamentom kot zakonodajalcem in vlado kot izvršno oblastjo so redna letna poročila, tematska poročila ter priporočila, ki jih pripravlja organ enakosti.

V letnih poročilih je treba, kot predvideva 112. člen obrazložitve Splošnega priporočila ECRI št. 2, opredeliti glavna vprašanja v zvezi z enakostjo, diskriminacijo in nestrpnostjo ter v zvezi s priporočili glede enakosti. Prav tako morajo biti navedene dejavnosti organa za načelo enakosti in njihovi izidi, vključno z razčlenjenimi podatki o pobudah glede diskriminacije in izidi le-teh. V obrazložitvi Splošnega priporočila ECRI št. 2 je predvideno tudi, da zakonodaja na nacionalni ravni določi vsaj eno letno srečanje oziroma dialog z zakonodajalcem in najvišjimi predstavniki izvršilne veje oblasti.

Zagovornik je v letu 2018 v okviru dialoga z državnimi organi začel s sistematičnim seznanjanjem najvišjih državnih predstavnikov z delom samostojnega državnega organa. Na uradnih delovnih srečanjih je obiskal in povabil na obisk na sedež Zagovornika najvišje predstavnike Državnega zbora RS, Državnega sveta RS, Urada predsednika Republike Slovenije, Vlade, ministrstev ter sorodnega organa – Varuha. Podlaga za srečanja je bilo prvo celoletno redno letno poročilo za leto 2017. Poročilo za leto 2016 je zajelo prvi opis stanja in razvoja organa dva in pol meseca po formalni vzpostavitvi.

⁵⁷ Neuraden prevod Splošnega priporočila ECRI št. 2 je objavljen v Rednem letnem poročilu Zagovornika za leto 2017 (2017), str. 104, dostopen na: <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2018/11/Poro%C4%8Dilo-2017-.pdf>

3.5.2.1 Državni zbor RS

Sestanek s predsednikom Državnega zbora RS dr. Milanom Brglezom,
13. marec 2018

Predsedniku Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milanu Brglezu je zagovornik načela enakosti Miha Lobnik predstavil proces in napredek pri vzpostavljanju neodvisnega državnega organa.



Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na sestanku na sedežu Zagovornika predsedniku Državnega zbora RS dr. Milanu Brglezu predstavil napredek pri vzpostavljanju organa v letu 2018: okrepljena je bila kadrovska ekipa, ki je glede na naloge še vedno zelo majhna. Finančna sredstva so se nekoliko povečala, vendar še vedno ne zadoščajo za opravljanje vseh, z zakonom določenih nalog. Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je poudaril, da organ dveh tretjin zakonsko predpisanih nalog s tako majhno ekipo ne more izvajati. Prav tako nima niti sredstev niti kadrov, da bi zagotavljali zakonitost delovanja, zlasti je to pomembno, ker se maja 2018 končuje dvoletno obdobje, v katerem administrativno tehnične zadeve (finančna služba, informatiki, kadrovska, glavna pisarna) za organ izvaja MDDSZ. Predsedniku Državnega zbora RS je predal gradivo: organigram, sporazum z MDDSZ in podroben načrt dela, ki temelji na nalogah iz Zakona o varstvu pred diskriminacijo in Splošnega priporočila ECRI št. 2. Gre za temeljni dokument Komisije Sveta Evrope, ki natančno definira naloge organov enakosti in načine izvajanja. Struktura slovenskega organa za načelo enakosti je utemeljena na tem dokumentu in na nalogah iz ZVarD. Iz teh dveh dokumentov Zagovornik črpa vsebinske argumente za potrebe organa, da lahko v celoti izvaja svoje naloge in dolžnosti.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik z rednim letnim poročilom za leto 2017 seznanil pristojni Odbor Državnega zbora RS za delo, družino, socialne zadeve in invalide, 3. oktober 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je članom Odbora DZ za delo, družino, socialne zadeve in invalide predstavil redno letno poročilo za leto 2017. Izpostavil je, da novi neodvisni in samostojni državni organ v skladu z vsebinskim in finančnim načrtom, ki ga je predložil spomladi 2017, potrebuje sredstva, kot jih je predvidel. Opozoril je tudi na postopkovne nejasnosti v ZVarD.

Zagovornik je pojasnil, da je samostojni državni organ nastal pred dvema letoma, ker je bila Slovenija kot članica Evropske unije primorana zagotoviti ustrezno in neodvisno varstvo pred diskriminacijo. Pristojnosti in pooblastila, ki jih zakon daje Zagovorniku, upravičeno zbujejo pričakovanja ljudi, da bodo dobili pomoč in podporo. Ob tem pa zakon vsebuje vrsto nejasnosti in ovir: organ je hkrati zagovornik žrtve in odločevalec v konkretnem primeru; posamezniku ni mogoče

zagotoviti anonimnosti v postopku, s čimer je izpostavljen; podvajanje postopkov, ker obstaja možnost hkratnih inšpekcijskih nadzorov pri Zagovorniku in področnih inšpektoratih, ter nevarnost, da bi o istem primeru prišlo do različnih odločitev; zakon Zagovorniku ne omogoča sankcioniranja; zakon pušča odprto možnost dveh različnih postopkov – po Zakonu o upravnem postopku in po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru, kar vodi do dolgotrajnih postopkov.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v predstavitvi rednega letnega poročila poslankam in poslancem v novem sklicu Državnega zbora RS podrobneje pojasnil naloge, ki jih Zagovorniku določa ZVarD. V glavnih točkah je povzel vsebino poročila, pregled aktivnosti v letu 2017, potek vzpostavljanja organa in statistiko predlogov za obravnavo. Izpostavil je javnomnenjsko raziskavo⁵⁸, vključeno v poročilo, ki je pokazala, da dve tretjini vprašanih meni, da je diskriminacija enakovreden problem drugim problemom v državi. Kar tretjina vprašanih ocenjuje, da se je stanje na področju diskriminacije v državi še poslabšalo. Iz raziskave je tudi razvidno, da si ljudje želijo več informacij in ozaveščanja o problemu diskriminacije v državi ter kako si lahko pomagajo.

Državni zbor RS je po predstavitvi rednega letnega poročila za leto 2017 sprejel naslednja sklepa:

»Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide priporoča Vladi RS, da Zagovorniku načela enakosti z rebalansom proračuna RS za leto 2019 zagotovi višja finančna sredstva, ki bodo omogočala učinkovito izvrševanje zakonsko določenih pristojnosti Zagovornika načela enakosti.«

»Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide priporoča Vladi RS, da v sodelovanju z Zagovornikom načela enakosti, pripravi spremembe in dopolnitve Zakona o varstvu pred diskriminacijo, s katerim se bodo odpravile obstoječe pomanjkljivosti, ki ovirajo delo Zagovornika načela enakosti.«

Sestanek s predsednikom Državnega zbora mag. Dejanom Židanom v Državnem zboru RS, 15. november 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na prvem uradnem srečanju v Državnem zboru RS predsedniku novega sklica Državnega zbora RS mag. Dejanu Židanu izročil Redno letno poročilo za leto 2017 in predstavil pristojnosti in naloge ter razvoj in vizijo delovanja državnega organa. Opozoril je na pomanjkanje finančnih sredstev in pomanjkljivosti v zakonu. Predsednik Državnega zbora je podprl prizadevanja in izpostavil, da organ opravlja pomembno delo, ki ga je treba v prihodnje še okrepiti.

Obisk predsednika Državnega zbora RS mag. Dejana Židana na sedežu Zagovornika ob Mednarodnem dnevu človekovih pravic, 10. december 2018

Ob Mednarodnem dnevu človekovih pravic 10. decembru je predsednik Državnega zbora RS mag. Dejan Židan obiskal Zagovornika. „Pri Zagovorniku načela enakosti je vsak dan dan človekovih pravic,“ je po srečanju ob mednarodnem dnevu človekovih pravic in 70. obletnici razglasitve Splošne deklaracije človekovih

⁵⁸ Javnomenjska raziskava percepcija diskriminacije v Sloveniji, objavljena v Rednem letnem poročilu Zagovornika za leto 2017 (2018), str. 78

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je za podporo najmlajši instituciji na področju človekovih pravic v Sloveniji zahvalil predsedniku Državnega zbora Republike Slovenije mag. Dejanu Židanu.



pravic dejal Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik. Predsedniku Državnega zbora se je zahvalil za podporo novi, najmlajši instituciji na področju človekovih pravic. Predsednik Državnega zbora RS je izrazil željo, da bi v politiki in družbi vladal konsenz o potrebi po varovanju človekovih pravic. Zagotovil je, da bodo prisluhnili pobudam za nadgradnjo zakonodaje, ki bo podrobneje opredelila postopke, ki jih vodi Zagovornik.

3.5.2.2 Državni svet

Predstavitve rednega letnega poročila za leto 2017 na Komisiji Državnega sveta RS za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, 30. maj 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na seji Komisije Državnega sveta RS za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide predstavil redno letno poročilo za leto 2017. Komisija DS je podala poročilo, v katerem izpostavlja ustreznost poročila in pozvala k zagotovitvi ustreznih finančnih in kadrovskih pogojev za delo novega organa.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik na predstavitvi Rednega letnega poročila za leto 2017 članom komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.



Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je za podporo zahvalil predsedniku Državnega sveta Republike Slovenije Alojzu Kovšči in mu ob tej priložnosti predstavil izzive s katerimi se organ sooča v zadnjem letu.



Srečanje s predsednikom Državnega sveta RS Alojzom Kovščo, 12. september 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je pred prvim plenarnim zasedanjem nove sestave Državnega sveta RS, na katerem se je ta seznanil s poročilom Zagovornika za leto 2017, srečal s predsednikom Državnega sveta RS Alojzom Kovščo. Predsednik Državnega sveta je predstavil vizijo delovanja Državnega sveta RS v novem mandatu in izpostavil pristojnosti ter pripravljenost na aktivno sodelovanje. Zagovornik se je zahvalil za podporo in predstavil dosedANJI razvoj organa ter izzive s katerimi se sooča v zadnjem letu.

Predstavitev rednega letnega poročila za leto 2017 na plenarni seji Državnega sveta, 12. september 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je seznanil državne svetnike z rednim letnim poročilom za leto 2017 in ob predstavitvi opozoril na zahteven proces vzpostavljanja novega samostojnega državnega organa. Povzel je finančno, kadrovsko in infrastrukturno stanje državnega organa in izrazil zadovoljstvo, da so bili v tem času vzpostavljeni osnovni pogoji za izvajanje z zakonom določenih nalog, ter pričakovanje, da bodo Zagovorniku letu 2019 zagotovljena sredstva, ki bodo omogočala celovito opravljanje nalog po ZVarD.

Državni svet RS je ob seznanitvi s poročilom sprejel mnenje, v katerem ugotavlja, da Zagovornik ne more opravljati svojih nalog, če nima ustreznih pristojnosti. Prav tako ugotavlja, da je nesprejemljivo, da mora Zagovornik iz sredstev, ki se mu namenjajo za delovanje in so trenutno zelo omejena, sam skrbeti za to, da so državljani seznanjeni z njegovim obstojem. V mnenju Državnega sveta RS je zapisano » /.../ da bi morala promocijo (še zlasti) novoustanovljenega organa prevzeti ustanoviteljica organa, torej država. Državni svet RS posledično predlaga, da pristojni Odbor Državnega zbora RS za delo, družino, socialne zadeve in invalide razpravlja o možnosti, da bi se prebivalce Slovenije na različne načine in na vidnih mestih (v okviru ustanov javne in državne uprave, prek različnih e-portalov, na izpostavah javnih zavodov (npr. Zavoda za zaposlovanje) itd.) obveščalo o kontaktnih podatkih in pristojnostih Zagovornika ter drugih organov za zaščito pravic posameznika (Varuh, Komisija za preprečevanje korupcije, Informacijski

pooblaščenec, zastopniki pacientovih pravic, zastopniki pravic oseb s težavami v duševnem zdravju itd.) po zgledu javnega obveščanja o kontaktnih podatkih policije in številke za klice v sili.«

3.5.2.3 Predsednik Republike Slovenije

Sestanek z generalno sekretarko Urada predsednika Republike Slovenije Natašo Kovač, 19. februar 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je generalni sekretarki Urada predsednika Republike Slovenije Nataši Kovač ob njenem obisku na sedežu predstavil napredek pri vzpostavljanju novega organa v letu 2018, njegovo organizacijsko strukturo in način delovanja. Zagovornik je gostji predstavil nove prostore in ekipo sodelavk in sodelavcev.

Zagovornik načela enakosti je predsedniku Republike Slovenije Borutu Pahorju predal redno letno poročilo za leto 2017, 5. november 2018

Predsedniku Republike Slovenije Borutu Pahorju je zagovornik načela enakosti Miha Lobnik ob predaji rednega leta poročila za leto 2017 predstavil pomanjkljivosti Zakona o varstvu pred diskriminacijo, ki so se pokazale v procesu vzpostavljanja organa.



Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je predsedniku Republike Slovenije gospodu Borutu Pahorju predstavil prvo celoletno poročilo za leto 2017. Letno poročilo zajema razvoj novega neodvisnega organa in pregled stanja na področju obravnave primerov. Predsednika je tudi seznanil, da so se v procesu vzpostavljanja organa v dveh letih od ustanovitve pokazale nekatere pomanjkljivosti ZVarD. Zakon je zato treba popraviti tako, da bo omogočal še bolj učinkovito podporo in pomoč ljudem, kadar so žrtve različnih oblik diskriminacije. Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je predsedniku države in sodelavkam ter sodelavcem njegovega Urada zahvalil za pomoč in podporo pri procesu vzpostavljanja novega organa.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Mira Cerarja opozoril na kadrovski primanjkljaj in finančno podhranjenosti neodvisnega državnega organa.

Avtor fotografije:
Andrej Malovrh/STA



3.5.2.4 Dialog in sodelovanje z Vlado RS

Srečanje s predsednikom Vlade Republike Slovenije dr. Mirom Cerarjem in predaja rednega letnega poročila za leto 2017, 25. april 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je predsedniku Vlade RS predstavil redno letno poročilo za leto 2017 ter predstavil delovanje organa in napredek pri njegovem vzpostavljanju. Opozoril je na kadrovski primanjkljaj in finančno podhranjenost neodvisnega organa ter podrobneje predstavil nove pristojnosti Zagovornika. Predsednik Vlade RS se je seznanil z dosedanjim razvojem in delom nove institucije in kot pozitivno ocenil sistematičnost in transparentnost razvoja organa. Zavzel se je za nadaljnjo pomoč Vlade RS pri zagotovitvi ustreznih pogojev za celovito vzpostavitev nove institucije.

Sestanek z državno sekretarko v kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Anjo Kopač Mrak in predaja rednega letnega poročila za leto 2017, 18. oktober 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je dr. Anji Kopač Mrak, državni sekretarki v kabinetu predsednika Vlade RS Marjana Šarca predstavil razvoj novega

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v pogovoru z državno sekretarko v kabinetu predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Anjo Kopač Mrak izpostavil, da so ustrezna sredstva iz proračuna ključna za izvajanje vseh pristojnosti, ki jih določa Zakon o varstvu pred diskriminacijo.



samostojnega državnega organa in izročil redno letno poročilo. Zagovornik je uvodoma povzel bistvene poudarke iz ZVarD, zlasti izjemno širok razpon nalog in pristojnosti, ki jih nalaga novemu organu. Izrazil je zadovoljstvo, da je v dveh letih v tem času vzpostavil osnovne pogoje za delovanje organa, in pričakanje, da bodo Zagovorniku v prihodnjem letu zagotovljena finančna sredstva, ki bodo omogočala celovito opravljanje nujnih nalog po ZVarDu.

Sestanek z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenijo Klampfer in predaja rednega letnega poročila za leto 2017, 5. oktober 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je ministrico za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti seznanil z Rednim letnim poročilom za leto 2017 in ji predstavil razvoj, pristojnosti in naloge neodvisnega organa. Izpostavila sta skupne točke obeh organov, to je področje enakih možnosti ter področja, ki jih pokriva ministrstvo: trg dela in zaposlovanje, socialno varstvo, upokojevanje oziroma njihov status. Zagovornik je ministrico opozoril na prve pomanjkljivosti zakona, ki jih je razkrila uporaba zakona.

Sestanek z državno sekretarko Ministrstva za javno upravo Mojco Ramšak Pešec in predaja rednega letnega poročila za leto 2017, 27. november 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je na prvem uradnem obisku na MJU srečal z državno sekretarko Mojco Ramšak Pešec in jo seznanil z rednim letnim poročilom. Dogovorila sta se za sodelovanje in čim bolj odzivno pomoč ministrstva Zagovorniku pri vzpostavljanju samostojne informacijske infrastrukture. Sogovorniki na sestanku so naslovili vprašanja postopkov pri Zagovorniku in izpostavili dileme v zvezi s hkratno pristojnostjo inšpekcijskega nadzora Zagovornika in drugih inšpektoratov in izvajanjem prekrškovnih pooblastil po ZVarD v praksi. Zagovornik se je zahvalil državni sekretarki in MJU v celoti za dosedanje pomoč in podporo pri številnih vidikih izgradnje in vzpostavljanja novega in tudi dejansko samostojnega organa.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik in državna sekretarka na Ministrstvu za javno upravo Mojca Ramšak Pešec sta se na sestanku dogovorila za čim bolj odzivno pomoč ministrstva Zagovorniku načela enakosti pri vzpostavljanju samostojne informacijske infrastrukture.



Ministrici za pravosodje Andreji Katič je zagovornik načela enakosti Miha Lobnik predal Redno letno poročilo za leto 2017.



Sestanek z ministrico za pravosodje Andrejo Katič in predaja rednega letnega poročila za leto 2017, 27. november 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je ob prvem uradnem obisku na MP ministrico Andrejo Katič seznanil z rednim letnim poročilom za leto 2017. Predstavil je razvoj neodvisnega organa ter njegove naloge ter pristojnosti. Izpostavil je, da je za čim bolj učinkovito delovanje Zagovornika treba odpraviti pomanjkljivosti ZVarD. Ministrica je podprla prizadevanja organa za pridobitev ustreznih finančnih sredstev za samostojno delovanje v letu 2019 in se zavzela za čim hitrejšo dejansko samostojnost novega organa.

Zagovornik nadaljuje delovna srečanja z ministricami in ministri v letu 2019.

3.5.2.5 Varuh človekovih pravic

Obisk varuhinje človekovih pravic Vlaste Nussdorfer na sedežu Zagovornika, 19. januar 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je varuhinji človekovih pravic Vlasti Nussdorfer predstavil izzive, s katerimi se je kot predstojnik organa v nastajanju soočal v prvem letu od ustanovitve: izrazita kadrovska in finančna podhranjenost ter težave v prehodnem obdobju vzpostavljanja organa, v katerem je bil Zagovornik odvisen od MDDSZ. Podrobneje je pojasnil pristojnosti in naloge, kot

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je varuhinji človekovih pravic Vlasti Nussdorfer predstavil tudi primere diskriminacij na področju zasebnega sektorja, za katere je za razliko od Varuha človekovih pravic pristojen prav Zagovornik načela enakosti.



izhajajo iz novega ZVarD, in dvojnost vloge Zagovornika, ki je hkrati na strani ljudi kot njihov zagovornik in obenem nevtralni odločevalec, ali gre v konkretnem primeru za diskriminacijo. Predstavil je tudi področje pristojnosti organa v zasebnem sektorju, za katerega Varuh ni pristojen. Opozoril je tudi, da Zagovornik ni prekrškovni organ. Zagovornik in varuhinja sta se v pogovoru dotaknila številnih vsebinskih področjih varovanja človekovih pravic in se zavzela za sodelovanje na skupnih področjih vsak z vidika svojih specifičnih pristojnosti. Varuhinja je na sestanku pozitivno ocenila doseganje napredek in razvoj pri izgradnji novega organa.

3.5.2.6 Imenovanje kontaktnih oseb po resornih ministrstvih za sodelovanje

Konec leta 2018 je Zagovornik začel z izvajanjem aktivnosti, povezanih z imenovanjem kontaktnih oseb po ministrstvih in državnih organih. Po ZVarD ima Zagovornik nalogo spremljati stanje na področju varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji in ukrepov za uresničevanje načela enakosti. Z namenom lažjega sodelovanja z državno upravo je Zagovornik zaprosil pristojne organe za določitev kontaktnih oseb po področjih oziroma osebnih okoliščinah, ki bi lahko z vidika protidiskriminacijske zakonodaje spremljale resorno politiko in komunicirale z Zagovornikom pri spodbujanju načela enakosti na normativni ravni.

Poleg tega 14. člen ZVarD določa: »Državni organi, lokalne skupnosti, samoupravne narodne skupnosti in nosilci javnih pooblastil na svojem področju v okviru svojih pristojnosti ustvarjajo pogoje za enako obravnavanje vseh oseb, ne glede na katero koli osebno okoliščino, z osveščanjem in spremljanjem položaja na tem področju ter z ukrepi normativne in politične narave. Ministrstva in vladne službe, pristojne za področja iz 2. člena tega zakona oziroma za skupine oseb z določeno osebno okoliščino, pripravijo predloge ukrepov na svojem delovnem področju.«

Tako je ključna naloga resorjev in s tem tudi kontaktnih oseb za področje enakosti, Zagovorniku v vednost in mnenje posredovati aktualne ukrepe in ukrepe v pripravi (npr. programe, strategije, zakonske in podzakonske akte) s področja in v okviru pristojnosti posameznega državnega organa, za katere bi ocenile, da posegajo ali bi lahko posredno posegali na področje zagotavljanja varstva pred diskriminacijo oziroma enakega obravnavanja vseh oseb.

Aktivnost vzpostavitve kontaktnih oseb po državnih organih je ena izmed aktivnosti vzpostavljanja tesnejših stikov z deležniki, ki so pristojni za izvajanje protidiskriminacijskih ukrepov, izmenjave informacij ter podpore pri prizadevanjih za uresničevanje načela enakosti.

Prvi sestanek Zagovornika s kontaktnimi osebami na resornih ministrstev je Zagovornik pripravil marca 2019.

3.5.2.7 Sodelovanje v okviru medresorskih skupin in strokovnih svetih

Zagovornik in njegovi sodelavci so v letu 2018 sodelovali v različnih strokovnih svetih in medresorskih skupinah.

- **Strokovni svet za enakost spolov**

Strokovni svet za enakost spolov je strokovno posvetovalni organ, ki deluje pri MDDSZ. Zagovornik se je novembra 2018 udeležil prve seja sveta in na seji aktivno sodeloval.

- **Svet vlade RS za dialog o verski svobodi**

Svet je prvenstveno namenjen široki obravnavi zadev (mnenj, vprašanj, zahtev in predlogov) s področja verske svobode, ki jih Svetu predložijo njegovi člani, registrirane cerkve in druge verske skupnosti (prek svojih predstavnikov v Svetu ali neposredno na sedežu Sveta, Ministrstvu za kulturo), Vlada RS ter ministrstva in vladne službe. V letu 2018 ni bila sklicana nobena seja Sveta vlade RS za dialog o verski svobodi.

- **Svet Varuha človekovih pravic**

Svet varuha človekovih pravic je posvetovalno telo Varuha za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne varnosti, ki deluje po načelu strokovne avtonomije. V letu 2018 se je predstavnik Zagovornika dvakrat udeležil seje Sveta Varuha.

- **Medresorska komisija za človekove pravice**

Medresorska komisija za človekove pravice je koordinirana in vsebinsko vodena s strani Ministrstva za zunanje zadeve. Člani skupine delujejo na področju mednarodne promocije in zaščite človekovih pravic. V letu 2018 so se predstavniki Zagovornika udeležili štirih sej Medresorske komisije za človekove pravice in na njih aktivno sodelovali.

4 IZPOSTAVLJENO PODROČJE DISKRIMINACIJE: ZAPOSLOVANJE IN DELO

4.1 Uvod

Diskriminacija v zvezi z zaposlovanjem in v različnih fazah delovnega procesa predstavlja grob poseg v človekovo dostojanstvo. Kot izhaja iz prvega člena Splošne deklaracije človekovih pravic, ki v 2. členu pravi da se »Vsi ljudje /.../ se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice«, je človekovo dostojanstvo neodtujljivo in predstavlja temeljno izhodišče za uresničevanje človekovih pravic na enaki osnovi, ne glede na katerokoli osebno okoliščino. Spoštovanje človekovega dostojanstva torej nujno pomeni tudi dosledno spoštovanje načela enakosti ter prepovedi diskriminacije.

Mnoge splošne univerzalne mednarodne konvencije o človekovih pravicah, sprejete pod okriljem Organizacije združenih narodov (OZN) so izrecno prepovedale neenako obravnavanje v zvezi z delom (npr. 2. in 7. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah), prav tako kot tudi tiste, ki se nanašajo na zaščito oseb s specifično osebno okoliščino (npr. 5.(i) člen Konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, 11. člen Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, 27. člen Konvencije o pravicah oseb z invalidnostmi). Že leta 1958 pa je Konvencijo št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih sprejela Mednarodna organizacija dela, s katero je pogodbenice zavezala k spodbujanju enakih možnosti v zvezi z zaposlovanjem in poklici, z namenom odprave vsakršne diskriminacije na predmetnem področju. Posebno pozornost

diskriminaciji v zvezi z delom delno ali v celoti posvečajo tudi akti na ravni EU,⁵⁹ ki so bili sprva preneseni v slovensko delovnopravno zakonodajo, kasneje pa tudi v Zakon o varstvu pred diskriminacijo.

Zagovornik načela enakosti je to področje izbral tudi zaradi zaskrbljujočih podatkov v zvezi z dojemanjem in obravnavanjem diskriminacije v zvezi z delom v Sloveniji ter povezanih aktivnosti, ki jih je izvajal v letu 2018. V nadaljevanju najprej sledi opredelitev področja diskriminacije v zvezi z delom ter predstavitev najbolj tipičnih oblik diskriminacije na tem področju, vključno s ponazoritvijo z nedavnimi primeri iz sodne in inšpekcijske prakse. Posebej je izpostavljen pomen razlikovanja med trpinčenjem in nadlegovanjem kot posebno obliko diskriminacije. Predstavljene so tudi Zagovornikove aktivnosti v okviru oblikovanja in sprejemanja Nacionalnega načrta RS za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu, ki je najnovejši akcijski dokument na državni ravni, ki se izrecno dotika tudi varstva pred diskriminacijo v zvezi z delom. Sklepoma so predstavljene aktivnosti Zagovornikovega povezovanja z zasebnim sektorjem ter nekateri načrti za prihodnje delovanje.

59 Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu in Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano).

4.2 Področja varstva pred diskriminacijo v zvezi z delom

Zagovornik je v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZVarD pristojen za sistemsko ter posamično obravnavo zagotavljanja varstva pred diskriminacijo in enake obravnave v zvezi s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karijerne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije. Podobna opredelitev področij, na katerih je prepovedana diskriminacija, je vsebovana tudi v drugem odstavku 6. člena Zakona o delovnih razmerjih, ki predstavlja *posebni zakon* na področju diskriminacije v zvezi z delom.

Tako ZVarD kot ZDR-1 v svoji zaščiti pred diskriminacijo v zvezi z delom segata prek okvirov zakonodaje EU, saj evropske direktive nudijo zaščito le v zvezi z diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti, spola, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti, medtem ko ZVarD in ZDR-1 izrecno naštevata še druge osebne okoliščine – npr. spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo, članstvo v sindikatu, zdravstveno stanje, hkrati pa je v obeh zakonih njihov nabor odprtega tipa (»ali katerakoli druga osebna okoliščina«). Pred diskriminacijo niso zaščitene zgolj osebe z dejansko osebno okoliščino, temveč tudi tiste, ki so neugodnejši obravnavi izpostavljene na podlagi domnevane osebne okoliščine (npr. raznospolno usmerjene osebe, za katere kršitelj domneva, da so istospolno usmerjene).

4.3 Mnoštvo oblik diskriminacije v zvezi z delom – teorija in praksa

Neposredna diskriminacija je na primer prisotna, kadar zaposlitveni pogoji – upoštevajoč izjeme od prepovedi diskriminacije pri zaposlovanju, vključno s konceptom bistvenih in odločilnih poklicnih zahtev – skladno z načelom sorazmernosti – neposredno izključujejo osebe z določeno osebno okoliščino.

Področna zakonodaja izrecno pozornost namenja prepovedi diskriminacije na podlagi spola in prepoveduje objavo delovnih mest samo za moške ali ženske, kadar spol ni bistven ali odločilen pogoj za delo in je takšna zahteva sorazmerna ter temelječa na zakonitem cilju, prav tako pa objava delovnega mesta, ob upoštevanju navedenih izjem, ne sme nakazovati, da ima določen spol pri zaposlitvi prednost. Prav tako je posebna pozornost namenjena družinskemu statusu oseb, ki iščejo zaposlitev, ki v postopku sklepanja pogodbe o zaposlitvi niso dolžne posredovati podatkov o svojem družinskem ali zakonskem stanu ter o nosečnosti in načrtovanju družine, delodajalec pa sklenitve pogodbe ne sme pogojevati s pridobitvijo teh podatkov ali z dodatnimi pogoji v zvezi s prepovedjo nosečnosti ali odlogom materinstva ali z vnaprejšnjim podpisom odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delavca. Kakršnokoli manj ugodno obravnavanje zaposlenih, ki je povezano z nosečnostjo ali starševskim dopustom, pomeni diskriminacijo (ZDR-1, 27. in 28. člen).

V poročilu Zagovorniku, o obravnavanju primerov diskriminacije v zvezi z delom v letu 2018 je Inšpektorat RS za delo navedel nekatere ilustrativne primere neposredne diskriminacije. V enem izmed primerov je delodajalec javno, na enem izmed družabnih omrežij, oglaševal prosto delovno mesto, ki je bilo omejeno samo na kandidatke ženskega spola (razvidno iz besedila »Iščemo sposobno punco«). Inšpektorat je ugotovil, da spol kandidatke ni predstavljal bistvenega

in odločilnega pogoja za opravljanje nalog na oglaševanem delovnem mestu, saj je šlo za delo na področju marketinga in urejanja spletnih strani, zato je ugotovil diskriminacijo na podlagi spola (poglavje 3.2.1.1 Inšpektorat RS za delo). V drugem primeru, ki je obravnaval diskriminacijo v času trajanja delovnega razmerja, je delodajalec od zaposlene, ki je bila odsotna mesec dni zaradi svojega zdravstvenega stanja, od nje zahteval 15 dni dela brez plačila, prav tako pa je z njo sklenil dogovor, da se ji pogodba o zaposlitvi prekine, v kolikor bo do konca koledarskega leta ponovno odsotna iz zdravstvenih razlogov. Inšpektorat je ugotovil, da so dejanja delodajalca predstavljala diskriminacijo na podlagi zdravstvenega stanja (poglavje 3.2.1.1 Inšpektorat RS za delo).

Ugotovitev neposredne diskriminacije lahko izhaja tudi iz samih izjav o zaposlovalni politiki subjekta. Sodišče EU je tako v preteklosti odločilo, da delodajalčeva javna izjava, da ne bo zaposlil delavcev določene narodnosti oziroma rase, pomeni neposredno diskriminacijo pri zaposlovanju, ker takšne izjave resno odvrčajo nekatere kandidate, da bi se prijavili na delovno mesto, s tem pa ustvarjajo oviro za njihov dostop do trga dela.⁶⁰

Posredna diskriminacija bi bila prisotna, kadar bi navidezno nevtralni zaposlitveni pogoji osebe z določeno osebno okoliščino postavljale v posebej neugoden položaj. Takšni pogoji bi bili sicer dopustni, kadar bi temeljili na zakonitem cilju in bi pomenili ustrezno in nujno sredstvo za njegovo doseganje, vendar pa bi morali prestati test sorazmernosti. Neenako oziroma manj ugodno obravnavanje tako ne bo predstavljalo diskriminacije, kadar za doseganje zakonitega cilja (ki navadno izhaja iz narave dela – koncept bistvenih in odločilnih poklicnih zahtev) ni na voljo drugih sredstev, ki bi na milejši način posegala v pravico do enakega obravnavanja, oziroma, kadar neenaka obravnava predstavlja najmanjšo možno škodo, nujno potrebno za doseganje takšnega cilja.

Sodišče Evropske unije je konec leta 2017 v zadevi C-409/16 *Kalliri*⁶¹ odločalo, ali je pogoj minimalne telesne višine 170 cm za vpis na policijsko akademijo v Grčiji diskriminatoren. V postopku predhodnega odločanja je sodišče sicer poudarilo, da je cilj, ki ga s tem zasledujejo grške oblasti, tj. skrb za zagotovitev operativne usposobljenosti in dobrega delovanja policije, zakonit. Vendar pa je hkrati na podlagi več razlogov in okoliščin ugotovilo, da postavljanje pogoja minimalne telesne višine ni ustrezno sredstvo za doseganje tega cilja. Mnogo policijskih nalog namreč ni vezanih na uporabo fizične moči, hkrati pa fizična moč ni nujno povezana s telesno višino. Grško ureditev je tako označilo kot neustrezno, saj bi bilo zasledovani cilj mogoče doseči z milejšimi sredstvi kot so posebna testiranja fizičnih sposobnosti ob vpisu na policijsko akademijo. Sodišče EU je s tem vzpostavilo zahtevo po tesni povezavi med zaposlitvenimi kriteriji in cilji, ki jih zasledujejo, s tem pa postavilo strog test sorazmernosti za izjeme od posredne diskriminacije na podlagi spola.

Primer z vsebinsko enako obrazložitvijo, a obratnim izidom, predstavlja odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča iz leta 2018 v zadevi, v kateri je kandidatka za zaposlitev v bolnišnici delodajalcu očitala diskriminacijo na podlagi veroizpovedi.⁶² Sodišče je (med drugim) odločilo, da z zahtevo, da kandidatka, ki

60 Sodba Sodišča Evropske unije z dne 10. julija 2008 v zadevi C-54/07.

61 Sodba Sodišča Evropske unije z dne 18. oktobra 2017 v zadevi C-409/16.

62 Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Pdp 898/2017 z dne 8. 3. 2018.

je bila muslimanske vere, na delovnem mestu odstrani naglavno ruto, ki ni del predpisane uniforme, ni kršilo prepovedi posredne diskriminacije. Delodajalec je tekom postopka pojasnil, da se morajo vsi zaposleni na delovnem mestu preobleči v predpisano službeno uniformo, na določenih deloviščih pa tudi v zaščitno obleko, saj se s tem zagotavlja zmanjšanje tveganja bolnišničnih okužb. Pojasnil je, da je približno 20 odstotkov delovnega kolektiva muslimanske vere ter da nobena druga zaposlena muslimanska ženska na delovnem mestu ne nosi naglavne rute. Prav tako je pojasnil, da imajo zaposlene tudi redovnice, ki ob prihodu na delo odstranijo vsa svoja verska oblačila in se preoblečejo v službeno uniformo. Sodišče je odločilo, da je delodajalec ustrezno pojasnil, zakaj morajo vsi zaposleni nositi službena delovna oblačila in po potrebi tudi osebna varovalna sredstva, saj je potrebno zagotoviti preprečevanje raznih bolnišničnih okužb, tako je službena obleka pogoj za opravljanje posameznih zdravstvenih del in je tako zahteva po nošenju službene obleke sorazmerna in upravičena z zakonitim ciljem zmanjšanja higienskega tveganja. Posredne diskriminacije na podlagi veroizpovedi takšni pogoji torej niso predstavljali.

Posebni obliki diskriminacije, ki sicer nista povezani z manj ugodnim obravnavanjem pri dostopu do pravic, temveč že s samim obstojem osebne okoliščine žrtve, sta nadlegovanje in spolno nadlegovanje.

Nadlegovanje je kakršnokoli nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo. Kot je prikazano v nadaljevanju, je v skladu s slovenskim pravnim redom – nadlegovanje na vsebinsko enak način kot drugi odstavek 8. člena ZVarD opredeljuje tudi prvi odstavek 7. člena ZDR-1 – potrebno razlikovati med nadlegovanjem in trpinčenjem, ki sta pravno različno kvalificirani obliki psihosocialnih tveganj na delovnem mestu, hkrati pa za seboj nosita tudi drugačne razloge pojavljanja ter zato tudi zahtevata drugačno obravnavanje. Vzročna povezava med dejanji kršiteljev prepovedi nadlegovanja ter osebnimi okoliščinami žrtve je nujna. Ker nadlegovanje obstaja ne samo ob učinkih nezaželenega ravnanja, temveč že zgolj ob namenu ustvarjanja teh učinkov, je pristop do njegove obravnave lahko subjektiven ali objektivni. To pomeni, da se obstoj nadlegovanja lahko ugotovi na podlagi žrtvinega dožemanja nezaželenega ravnanja, hkrati pa za enako ugotovitev ni potrebno, da žrtev dejansko občuti učinke ravnanja kršitelja, temveč je dovolj že, da so ta ravnanja vanjo uperjena zaradi njene določene osebne okoliščine. Poleg tega edina potencialna žrtev nadlegovanja ni nujno zgolj oseba z zaščiteno osebno okoliščino sama, temveč je žrtev lahko tudi nekdo, ki je nadlegovan na podlagi zaščitene osebne okoliščine osebe, s katero je tesno povezan. Sodišče EU je v zadevi C-303/06⁶³ na primer odločilo, da nezaželeno ravnanje zoper zaposleno, ki ni invalid, povezano z invalidnostjo njenega otroka, kateremu nudi bistveni del potrebne oskrbe, krši prepoved nadlegovanja.

Spolno nadlegovanje pa je posebna oblika nadlegovanja, ki obsega nezaželeno ravnanje spolne narave, in ni vezana na nobeno osebno okoliščino. Njegova protipravnost je utemeljena že na sami obliki izvršitve, tj. verbalna, neverbalna ali fizična zloraba, ter njegovih učinkih, ki kršijo pravico žrtve do osebnega dostojanstva.

⁶³ Sodba Sodišča Evropske unije z dne 17. julija 2008 v zadevi C-303/06.

Sklepoma izpostavljam še, da **posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti** na področju zaposlovanja in dela, v kolikor izpolnjujejo zakonsko predpisane pogoje, **ne predstavljajo kršitve prepovedi diskriminacije**. Takšni ukrepi so za obravnavano področje še posebej značilni in so na ravni države tudi redno izvajani v okviru aktivne politike zaposlovanja. Več o posebnih ukrepih za zagotavljanje enakosti, tudi o praksi državnih organov v Sloveniji, je navedeno v poglavju 3.4 Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Direktiva Sveta 2000/78/ES v 5. členu določa, da skladnost z načelom enakosti zahteva, da se za osebe z invalidnostmi **zagotovijo primerne prilagoditve na delovnem mestu**. To pomeni, da morajo delodajalci sprejeti ustrezne ukrepe glede na potrebe v konkretni situaciji, da se osebam z invalidnostmi omogoči dostop, sodelovanje ali napredovanje v službi ali usposabljanje, razen kadar bi taki ukrepi delodajalca nesorazmerno obremenili. Vsebinsko podobne določbe vsebujeta tudi 2. in 27. člen Konvencije OZN o pravicah oseb z invalidnostmi ter 2. člen Zakona o izenačevanju možnosti invalidov v povezavi s 13. in 14. členom Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov.

Primerne prilagoditve na delovnem mestu so v konkretnih primerih različne in lahko obsegajo vse od materialnih ukrepov kot so postavitve klančin, izgradnje toalet za osebe z invalidnostmi in ergonomske prilagoditve delovnega mesta, pa do organizacijskih ukrepov kot je skrajšanje delovnega časa in prilagoditev usposabljanj. Tako praksa Sodišča Evropske unije kot Evropskega sodišča za človekove pravice sta v zadnjih letih odločila, da **zanikanje primerne prilagoditve pomeni diskriminacijo**, pri tem sta se naslonila na tretji odstavek 2. člena Konvencije OZN o pravicah oseb z invalidnostmi, ki predstavlja edini zavezujoči akt, ki kršitev obveznosti primerne prilagoditve tudi *izrecno* opredeljuje kot diskriminacijo na podlagi invalidnosti.

4.4 Nadlegovanje in trpinčenje – povezana, a različna pojava

Na tem mestu poudarjamo potrebo po **razlikovanju med nadlegovanjem in trpinčenjem**. Zagovornik je v letu 2018 odgovarjal na vprašanja Varuha človekovih pravic v zvezi z obravnavanimi primeri trpinčenja in ugotovljenimi izsledki, prav tako pa je na tem področju sodeloval pri pripravi odgovorov Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Varuhu. V obeh primerih je Zagovornik pojasnil, da **trpinčenje**, kot ga opredeljuje četrti odstavek 7. člena ZDR-1 – tj. vsako ponavljajoče se ali sistematično, graje vredno ali očitno negativno in žaljivo ravnanje ali vedenje, usmerjeno proti posameznim delavcem na delovnem mestu ali v zvezi z delom – samo po sebi ter v smislu določb ZVarD ne spada v njegovo pristojnost, saj *kršitev prepovedi različnih oblik diskriminacije ne predstavlja nujnega pogoja trpinčenja*.

Nadlegovanje pa je kakršnokoli nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo

Prav tako je Zagovornik izpostavil pomembno razliko v časovnem elementu. Medtem, ko trpinčenje predstavlja ponavljajoče se ali sistematično nedopustno ravnanje, pa v primeru nadlegovanja in spolnega nadlegovanja te zahteve ni, kar pomeni, da se obstoj kršitve prepovedi navedenih oblik diskriminacije lahko ugotovi že ob enkratnem (nedopustnem) ravnanju kršitelja. Navedeni normativni razliki seveda ne pomenita, da Zagovornik v primerih zatrjevanega trpinčenja ne more ukrepati – ukrepa lahko v primerih, kadar zatrjevano trpinčenje vsebuje tudi elemente nadlegovanja. To pomeni, da ravnanja kršitelja temeljijo na določeni osebni okoliščini žrtve.

Na podlagi primerov, v katerih so se osebe v letih 2017 in 2018 obrnile na Zagovornika v zvezi z zatrjevanim trpinčenjem, ter na podlagi zgoraj omenjenega sodelovanja z drugimi državnimi organi izpostavljammo naslednje ugotovitve:

- osebe, ki zatrjujejo izkušnjo trpinčenja in se obrnejo na Zagovornika v večini primerov **ne poznajo (pravnega) pomena diskriminacije**. Gre za osebe, ki zatrjujejo trpinčenje in slabšo, neenakopravno ali drugače krivično obravnavo, pri čemer pa ravnanja domnevnih kršiteljev ne temeljijo na osebni okoliščini žrtve ali drugih elementih diskriminacije. To ne pomeni, da zatrjevana ravnanja niso nezakonita, pomeni pa, da obravnava tovrstnih zadev pade izven zakonsko določenih pristojnosti Zagovornika. Takšni primeri kažejo na **potrebo po intenzivnejšem ozaveščanju delavcev in širše javnosti o tem, kaj diskriminacija v zvezi z delom je, kako se razlikuje od trpinčenja in nepravilne neenake obravnave, ter kakšne možnosti varstva pred diskriminacijo jim Zagovornik lahko nudi**.
- Tako trpinčenje kot nadlegovanje v zvezi z delom predstavljata nedopusten poseg v dostojanstvo ter psihično in fizično integriteto zaposlenih. Vendar pa je pri obeh **potrebno razlikovati razloge in motive kršitelja**, ki predstavljajo sprožilec nedopustnega ravnanja. Trpinčenje običajno izvira iz neustrezne organizacije dela, nejasnih pristojnosti zaposlenih, nejasnega vodenja ter prekomernih obremenitev⁶⁴ ali pa sporov med sodelavci, ki temeljijo na osebnih interesih kršitelja (npr. ljubosumje, ekonomski interesi, želja po dokazovanju moči).⁶⁵ Na drugi strani se razlogi za nadlegovanje (in diskriminacijo širše) najpogosteje nahajajo v stereotipih in predsodkih, ki jih posamezniki v obliki miselnih sodb, temelječih na posploševanju napačnih, zavajajočih ali nepopolnih informacij, izražajo kot nestrpnost ali sovražnost do oseb ali skupin oseb z določeno zaščiteno osebno okoliščino. Razlikovanje ter ločeno obravnavanje razlogov in motivov trpinčenja in diskriminacije je zato ključno **zlasti z vidika preventivnega delovanja**, ki mora predstavljati jedro boja proti obema oblikama psihosocialnih tveganj ter h kateremu je delodajalec zakonsko obvezan in zanj tudi odškodninsko odgovoren.⁶⁶ Ker se preventivno delovanje primarno osredotoča na vzroke nedopustnega ravnanja, mora usposabljanje za preprečevanje nadlegovanja v zvezi z delom nujno vsebovati tudi ozaveščanje o diskriminaciji, razbijanje predsodkov in stereotipov, spodbujanje pozitivnih učinkov raznolikosti na delovnem mestu ter povezovanje delodajalcev z državnimi in civilnodružbenimi akterji, ki delujejo na področju varstva pred diskriminacijo.

64 Brečko, D. (2003). »Mobbing« – psihično in čustveno nasilje na delovnem mestu. *HR&M*, 1(1), 62–64, 63.

65 Petrović, Aleksandra K. (2014) Problem razlikovanja diskriminacije i zlostavljanja na radu u pravnoj teoriji i praksi Republike Srbije, *Pravni vjesnik* 30(2), 77–85, 81.

66 Delodajalci so v skladu s prvim odstavkom 47. člena ZDR-1 ter 24. členom Zakona o varnosti in zdravju pri delu dolžni sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito delavcev pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali pred trpinčenjem na delovnem mestu. V kolikor delodajalec te obveze ne izpolni, je v primeru kršitve prepovedi diskriminacije ali trpinčenja na delovnem mestu v skladu z 8. členom ZDR-1 žrtvi odškodninsko odgovoren.

- Navkljub navedenim razlikam se trpinčenje in nadlegovanje v praksi **lahko pojavita istočasno ali v povezanem razmerju**. Tako lahko na primer trpinčenje vsebuje posamezne elemente nadlegovanja (posamezna nezaželena ravnanja v sistematičnem vzorcu temeljijo na osebni okoliščini žrtve), nadlegovanje pa lahko v ponavljajočem se vzorcu doseže časovni standard trpinčenja, pri čemer diskriminatorno ravnanje predstavlja sprožilec oziroma prvo fazo trpinčenja. Zlasti v slednjih primerih je bistvenega pomena, da se žrtve (pa tudi delodajalci) zavedajo razlike med nadlegovanjem in trpinčenjem ter možnih načinov ukrepanja, saj se lahko na delodajalca in / ali pristojne institucije obrnejo že ob prvem pojavu nedopustnega ravnanja.

Pregled: Ključne razlike med nadlegovanjem in trpinčenjem

	NADLEGOVANJE	TRPINČENJE
Razlog / motiv	<i>Nestrpnost in / ali sovražnost, ki temelji na stereotipih in družbenih predsodkih</i>	<i>Neustrezni delovno-organizacijski procesi, prekomerna obremenitev, osebni razlogi</i>
Trajanje ravnanja	<i>Enkratno ali večkratno</i>	<i>Ponavljajoče se ali sistematično</i>
Osebna okoliščina žrtve	<i>Vedno prisotna</i>	<i>Ni nujni pogoj</i>

4.5 Diskriminacija v zvezi z delom skozi prizmo Nacionalnega akcijskega načrta RS za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu

Junija 2011 je Svet OZN za človekove pravice soglasno podprl Smernice za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu,⁶⁷ ki jih je oblikoval nekdanji Posebni predstavnik generalnega sekretarja OZN za človekove pravice in transnacionalna podjetja John Ruggie. Smernice so zasnovane v obliki tristebne strukture, ki zahtuje način, na katerega naj države in podjetja uresničujejo mednarodno priznane človekove pravice, pri čemer prvi steber obsegajo dolžnosti države za varovanje človekovih pravic, drugega odgovornost podjetij za spoštovanje človekovih pravic ter tretjega dostop žrtev kršitev človekovih pravic, ki jih zagrešijo podjetja, do ustreznih sodnih in nesodnih mehanizmov. Čeprav smernice ne nudijo natančnih, vnaprej pripravljenih rešitev za popolno odpravo nezakonitosti gospodarskih subjektov pri njihovih kršitvah človekovih pravic, pa vendarle podjetjem nudijo pomoč pri sprejemanju odgovornejših poslovnih odločitev in politik.⁶⁸

Vlada RS je 8. 11. 2018 na podlagi omenjenih smernic sprejela Nacionalni akcijski načrt Republike Slovenije za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (NAN),⁶⁹ ki se v mnogih delih dotika tudi Zagovornikovega področja delovanja, saj je bila na podlagi ugotovitev iz postopka priprave dokumenta med **slovenske**

67 Dostopno na:

http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1312/SMERNICE_OZN_za_spostovanje_clovekovih_pravic_v_gospodarstvu.pdf.

68 Npr. Deva, Surya (2012), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Companies, *European Company Law* 9(2), 101–109.

69 Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (NAN), sprejet 8. 11. 2018. Dostopno na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0114/NAN_za_spostovanje_cp_v_gospodarstvu.pdf.

prioritete na prvo mesto postavljeno prav **preprečevanje diskriminacije in neenakosti ter promocijo enakih možnosti**.⁷⁰ Zagovornik pozdravlja tovrstno prioriteto usmeritev, saj o potrebi varstva pred diskriminacijo – zlasti v zvezi z delom in zaposlovanjem, kljub odsotnosti natančnih in ažurnih nacionalnih podatkov, pričajo nekatere raziskave, izvedene v zadnjih letih. Tako je raziskava o percepciji diskriminacije v Sloveniji, ki jo je Zagovornik izvedel v letu 2017, pokazala, da je kar 48 odstotkov tistih, ki so odgovorili, da so bili v zadnjih 12 mesecih diskriminirani (teh je bilo 17 odstotkov od vseh vprašanih), odgovorilo, da so bili diskriminirani na področju dela in zaposlovanja.⁷¹ Ti rezultati se skoraj popolnoma prekrivajo tudi z izidi šeste Evropske raziskave o delovnih razmerah, izvedene dve leti prej, v kateri je 7 odstotkov vprašanih zaposlenih v Sloveniji odgovorilo, da so bili v zadnjih 12 mesecih diskriminirani na delovnem mestu.⁷²

NAN v okviru načela zagotavljanja učinkovitih in ustreznih nesodnih pritožbenih mehanizmov kot dela celovitega državnega sistema za pomoč pri gospodarskih kršitvah posebno pozornost namenja tudi Zagovorniku, pri čemer ga izpostavlja kot enega ključnih akterjev na področju varstva pred diskriminacijo v okviru spoštovanja človekovih pravic v gospodarstvu. Vendar pa na tem mestu izpostavlja **nekatero pomanjkljivost NAN** glede (ne)ustreznega naslavljanja obsega boja proti diskriminaciji v zvezi z delom ter načrtovanja ustreznih ukrepov. Zagovornik je bil v postopku priprave NAN povabljen k sodelovanju pri oblikovanju dokumenta. Konec januarja 2018 je Ministrstvu za zunanje zadeve, ki je postopek koordiniralo, posredoval svoje komentarje in pripombe. V nadaljevanju navajamo Zagovornikove prispevke ter ključne razloge zanje:

- predlagano je bilo, da se med ključne korake za nadaljnji razvoj ureditve in spodbujanja zagotavljanja človekovih pravic v gospodarstvu vključi tudi **okrepitev Zagovornika kot neodvisnega in samostojnega državnega organa za varstvo pred diskriminacijo**, ki ima – za razliko od Varuha – pristojnost obravnave prijav diskriminacije ne le v javnem, temveč tudi v zasebnem sektorju. Zagotavljanje ustreznih pogojev za učinkovito delo neodvisnega državnega organa za varstvo pred diskriminacijo je Sloveniji sicer priporočila tudi Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti.⁷³
- Z ozirom na posamezne izpostavljene osebne okoliščine, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, NAN med problematičnimi področji ter z njimi povezanimi ukrepi izpostavlja zgolj zagotavljanje enakih možnosti žensk in moških ter delo in zaposlovanje invalidov. Medtem, ko Zagovornik soglaša, da sta obe področji v kontekstu boja proti diskriminaciji v zvezi z delom izjemno pomembni, pa je predlagal, da se v besedilo dokumenta **vključi tudi zakonsko pojmovanje diskriminacije v skladu z ZVarD, ki v smislu osebnih okoliščin ni omejena**. Dejansko potrebo po širši opredelitvi diskriminacije z vidika osebnih okoliščin utemeljujejo tudi nekatere raziskave. Eurofoundova

70 Prav tam, str. 6.

71 Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017, str. 95.

72 Eurofound, Sixth European Working Conditions Survey (EWCS), 2015.

73 Poročilo Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji (četrti faza spremljanja), sprejeto 17. 6. 2014, str. 17. Neodvisni državni organ za varstvo pred diskriminacijo v času tega poročila še ni bil ustanovljen, zato je ECRI Sloveniji istočasno priporočal njegovo ustanovitev ter hkratno zagotovitev ustreznih kadrovskih in finančnih virov za njegovo delovanje.

Raziskava o delovnih razmerah iz leta 2015 na primer kaže, da so zaposleni na vprašanje o osebnih okoliščinah, na podlagi katerih so v zadnjih 12 mesecih izkusili diskriminacijo na delu, izpostavili starost (3,9 odstotka), spol (1,6 odstotka), invalidnost (1,5 odstotka), narodnost (1,2 odstotka), raso, etnični izvor ali barvo kože (0,9 odstotka), versko pripadnost (0,8 odstotka) ter spolno usmerjenost (0,2 odstotka).⁷⁴ Tudi Posebni Eurobarometer iz leta 2015 priča o različnih razlogih za diskriminacijo. Med osebnimi okoliščinami, ki bi v primeru enakovrednih kandidatov za delovno mesto lahko negativno vplivale na zaposlitev ene oziroma enega izmed njih, so vprašani v Sloveniji najbolj izpostavili starost (62 odstotkov), invalidnost (58 odstotkov), spol (39 odstotkov), barvo kože in etnično pripadnost (29 odstotkov), spolno usmerjenost (28 odstotkov), izraz verskega prepričanja (27 odstotkov) ter spolno identiteto (26 odstotkov).⁷⁵

- Prav tako je bilo predlagano, da se v dokumentu **izrecno opredeli in izpostavi pojma nadlegovanje ter spolno nadlegovanje kot posebni obliki diskriminacije na delovnem mestu**. NAN navedeni obliki diskriminacije sicer omenja v okviru ukrepov za preprečevanje trpinčenja na delovnem mestu ter delno v okviru ukrepov za zagotavljanje enakih možnosti žensk in moških ter zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu. Ker Zagovornik na podlagi lastne prakse ocenjuje, da zlasti pojem nadlegovanja širši javnosti ni znan, in ker ga je zavoljo učinkovitejših preventivnih strategij ter možnosti pomoči žrtvam potrebno jasno ločevati od trpinčenja oziroma mobinga, bi terjal tudi izrecno pojasnitev in obravnavo.
- Študija o nasilju, nadlegovanju in spolnem nadlegovanju na delovnem mestu, ki jo je za Evropski parlament v letu 2018 izdelala Evropska komisija,⁷⁶ sicer kaže, da naj bi bila pojavnost spolnega nadlegovanja in nadlegovanja v Sloveniji relativno nizka – da so bili v zadnjih 12 mesecih izpostavljeni spolnemu nadlegovanju je odgovorilo 0,7 odstotka zaposlenih (moški 0,1 odstotka, ženske 1,3 odstotka), da so bili izpostavljeni ustrahovanju oziroma nadlegovanju⁷⁷ pa 5,5 odstotka (4,5 odstotka moški, 6,7 odstotka ženske). Ti rezultati najverjetneje ne predstavljajo realne slike, kar pojasnjuje tudi posebna študija Eurofounda iz leta 2015.⁷⁸ Ta v primeru Slovenije izpostavlja, da zaposleni nadlegovanje in spolno nadlegovanje prijavljajo redko, zlasti zaradi strahu pred viktimizacijo s

74 Ignjatović, Mirosljub in Kanjuo Mrčela, Aleksandra (2017) Drugo poročilo o psihosocialnih tveganjih na delovnem mestu v Sloveniji, UL Fakulteta za družbene vede, str. 13. Dostopno na: http://www.osha.mddsz.gov.si/resources/files/pic/IGNJATOVI_KANJUO_MRELA_Drugo_poroilo_o_psihosocialnih_tveganjih_27.10.2017.pdf.

75 Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015, Report, str. 80. Dostopno na: http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/ebs_437_en.pdf

76 Directorate General for Internal Policies, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2018) Bullying and sexual harassment at the workplace, in public spaces, and in political life in the EU, Study, str. 73. Dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604949/IPOL_STU\(2018\)604949_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604949/IPOL_STU(2018)604949_EN.pdf).

77 Raziskava pojasnjuje, da so v primeru Slovenije v pojem ustrahovanja/nadlegovanja (bullying/harrassment) zajeti primeri, ki so v slovenski zakonodaji opredeljeni bodisi kot nadlegovanje bodisi kot trpinčenje. Prav tam, str. 72.

78 Eurofound (2015) Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies. Dostopno na: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/ef1473en.pdf.

strani delodajalca in pred izgubo službe.⁷⁹ Poleg tega študija nizko stopnjo prijav teh oblik diskriminacije pripisuje pomanjkanju družbenih sankcij, ki so posledica pomanjkanja družbene ozaveščenosti, ki vodi v sprejemljivost in ravnodušnost do takšnih oblik negativnih ravnanj. Tovrstna sprejemljivost in ravnodušnost je še posebej značilna za (nekdanje) tranzicijske države, kamor se uvršča tudi Slovenija, ker vodi v sprejemanje nadlegovanja in spolnega nadlegovanja kot »sestavnega dela službe«.⁸⁰ Študija tudi umešča Slovenijo med države, kjer se politike in postopki za preprečevanje in obravnavanje nasilja in nadlegovanja še razvijajo in jih je udeležil le majhen delež podjetij.⁸¹

- Na podlagi zgornjih dveh alinej je Zagovornik predlagal, da se **med načrtovane ukrepe uvrsti tudi širše področje diskriminacije v zvezi z delom**, pri čemer so bile izpostavljene tri prioritete, in sicer okrepitev informiranja in ozaveščanja o pravicah s poudarkom na izobraževalnih aktivnostih za delodajalce in zaposlene, zagotovitev ustreznih pogojev za sistematično in temeljito obravnavo konkretnih primerov diskriminacije na delovnem mestu ter okrepitev Inšpektorata RS za delo kot nadzornega in edinega prekrškovnega organa, pristojnega za izrekanje glob na tem področju.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Navedeni predlogi za dopolnitev osnutka AKCIJSKEGA NAČRTA Republike Slovenije za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (NAN) žal niso bili sprejeti, kar je predstavnik Zagovornika pojasnil tudi ob predstavitvi NAN na XXI. seji Medresorske komisije za človekove pravice, ki je potekala 12. decembra 2018. Po vnovično podanih komentarjih ter izpostavljenih vsebinskih pomanjkljivostih dokumenta na področju diskriminacije je Ministrstvo za zunanje zadeve Zagovornika vključilo v Kontaktno skupino za spremljanje izvajanja NAN.

79 Prav tam, str. 19-20.

80 Prav tam, str. 50.

81 Prav tam, str. 54-55.

4.6 Zagovornikovi dosedanji in prihodnji koraki na področju dela

Konec leta 2018 je Zagovornik pričel z intenzivnejšim **povezovanjem s subjekti zasebnega sektorja**. Na podlagi obravnavanih prijav diskriminacije, kjer so kršitelji gospodarske družbe, se je v več primerih izkazalo, da do kršitev prihaja zaradi **pomanjkanja ozaveščenosti delodajalcev**, ki so po naših uradno posredovanih pojasnilih in priporočilih brez nadaljnjih postopkov prenehali s kršitvami. Pri povezovanju z zasebnim sektorjem Zagovornik zagovarja prednostno uporabo **preventivnih ukrepov ozaveščanja, spodbujanje in prepoznavanje dobrih praks in ukrepov** za spodbujanje enakopravnosti, ki pokrivajo različne osebne okoliščine, in jih nekatera podjetja že izvajajo, hkrati pa tovrstne programe spodbujajo tudi javne institucije in državni programi sofinanciranja.

Zagovornik je 18. aprila 2018 v Ljubljani organiziral **okroglo mizo z naslovom Spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu**. Z organizacijo dogodka je želel opozoriti na smernice OZN pri spoštovanju človekovih pravic v gospodarstvu in na sistemsko ureditev nadzora spoštovanja človekovih pravic v gospodarstvu v Sloveniji. V uvodnem nagovoru je **gostitelj okrogle mize, Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik**, predstavil delovanje neodvisnega in samostojnega državnega organa za preprečevanje diskriminacije in spodbujanje enakosti ter pojasnil, na kakšen način se smernice OZN navezujejo na njegovo delo. Udeležence je na dogodku pozdravil tudi posebni gost, nizozemski ambasador za človekove pravice Kees Vaan Baar, ki je pojasnil, da ima Nizozemska nacionalni načrt, na podlagi katerega vzdržuje stalen dialog z nevladnimi organizacijami, podjetji in ostalimi deležniki. Poudaril je, da je prav sprejem nacionalnega načrta prispeval k izboljšanju in povečevanju skrbi in zavesti podjetji v zvezi s temi vprašanji.

V nadaljevanju so v okviru okrogle mize različni sogovorniki in sogovornice predstavili svoje poglede na obravnavano tematiko. Dr. Melita Gabrič (MZZ) je dejala, da smo kot članica EU in OZN zavezani k spoštovanju smernic teh organizacij, zlasti na področju človekovih pravic. Pojasnila je, da so bile pri oblikovanju NAN upoštevane smernice ostalih držav in raziskane dobre prakse tistih držav, ki so akcijski načrt že sprejele. Igor Knez (Gospodarska zbornica Slovenije) je menil, da imamo v Sloveniji visoko razumevanje o univerzalnih človekovih pravicah, kar pa ne pomeni, da ni prostora za izboljšave. Poudaril je, da je več potrebno narediti pri ozaveščanju in vpeljavi dobrih praks iz tujine. Dr. Jernej Letnar Černič (Fakultete za državne in evropske študije) je poudaril, da je Slovenija, glede na regijo, v kateri se nahaja, zelo napredna pri spoštovanju človekovih pravic v gospodarstvu. Spoštovanje človekovih pravic v zasebnem sektorju je po njegovem mnenju po navadi prisotno le na načelni ravni, saj smernice OZN niso pravno zavezujoče. Menil je, da slovenska ustava nalaga gospodarskim družbam obveznost, da spoštujejo človekove pravice, kar je pomembno tudi, ko slovenska podjetja zaposlujejo v tujini. Aleš Kranjc Kušlan (Ekvilib inštitut) je kot pravni okvir, ki je po njegovem mnenju prinesel bistveno spremembo, izpostavil Direktivo 2014/95/EU o nefinančnem poročanju, pred sprejetjem katere so podjetja po njegovih besedah v poročila le zapisala, da spoštujejo človekove pravice in da ne zaznavajo nobenih kršitev. Na dogodku so se panelisti zavzeli za enako obravnavo vsakega posameznika in poudarili pomembnost organov za enakost, ki jim mora biti zagotovljena neodvisnost in samostojnost. Strinjali so se, da je Slovenija preveč zadržana, ko gre za sprejemanje mednarodnih pogodb glede obveznostih gospodarskih družb pri spoštovanju človekovih pravic.

Zagovornik je gospodarskim družbam do sedaj **nudil tudi svetovanje in priporočila**, predvsem na področju zaposlovanja, pri čemer pa se je v praksi izkazalo, da delodajalci v zasebnem sektorju Zagovornika in nabora storitev, ki jim jih lahko ponudi, bodisi ne poznajo bodisi menijo, da se ukvarja predvsem z obravnavami individualnih prijav kršitev diskriminacije. Zagovornik zato ocenjuje, da bo v prihodnje potrebna širša ozaveščevalna kampanja, ki bo podjetjem predstavila možnosti sodelovanja z institucijo ter možne načine preprečevanja diskriminacije, ki bo **preventivno vplivala na zmanjšanje kršitev**, predvsem na področju zaposlovanja in upravljanja z zaposlenimi.

Kot posebno obliko oziroma strategijo preprečevanja diskriminacije izpostavljamo **upravljanje raznolikosti pri zaposlovanju in delu**, ki pomeni upravljanje z razlikami med zaposlenimi, ki temeljijo na njihovih osebnih okoliščinah, kot tudi spodbujanje razumevanja prednosti, ki jih prinaša raznolika delovna sila. Celovite in koherentne strategije na tem področju Slovenija nima, izvajajo pa se nekateri predmetni projekti spodbujanja upravljanja raznolikosti kot je **Listina raznolikosti Slovenija**,⁸² ki je leta 2017 nastala v sklopu Evropske platforme Listin raznolikosti. V Sloveniji je sicer vzpostavljenih že več dobrih praks spodbujanja raznolikosti na delovnem mestu, in sicer v obliki različnih certifikatov in priznanj, ki jih (so)podeljujejo javne institucije, lokalne skupnosti in zasebni

82 <https://www.raznolikost.eu/>.

subjekti.⁸³ Kljub temu Zagovornik ocenjuje, da je treba v prihodnosti področju nameniti več pozornosti, saj podatki kažejo, da velik del javnosti spodbujanju raznolikosti na delovnih mestih še vedno ni naklonjen. Raziskava posebnega Eurobarometra iz leta 2015 je pokazala, da v Sloveniji:

- 66 odstotkov vprašanih podpira usposabljanje delodajalcev in zaposlenih na področju raznolikosti (EU = 80 odstotkov),
- 65 odstotkov vprašanih podpira spremljanje postopkov zaposlovanja z namenom zagotavljanja enakih možnosti oseb, ki pripadajo skupinam, za katere obstaja tveganje diskriminacije in so enako kvalificirani kot ostale kandidatke in kandidati (EU = 77 odstotkov),
- 57 odstotkov vprašanih podpira spremljanje sestave delovne sile za namene ocene reprezentativnosti skupin, za katere obstaja tveganje diskriminacije, na delovnem mestu (EU = 69 odstotkov).

Javna podpora ukrepom za zagotavljanje raznolikosti je v Sloveniji tako krepko pod povprečjem EU in je med leti 2012 in 2015 upadla za skoraj 10 odstotnih točk.⁸⁴ Hkrati pa so respondenti na vprašanje, ali je **v Sloveniji spodbujanje raznolikosti na delovnem mestu glede na posamezne osebne okoliščine ustrezno**, odgovarjali veliko bolj skladno s povprečjem EU (spodnja tabela prikazuje odstotek odgovorov »da«).⁸⁵

Tabela: Število opredeljenih, ki menijo, da je spodbujanje raznolikosti na delovnem mestu v zvezi s posameznimi osebnimi okoliščinami v Sloveniji ustrezno (odstotek odgovorov »da«)

	Starost (<30 let)	Spol	Etnična pripadnost	Vera ali prepričanje	Invalidnost	Starost (>50)	Spolna usmerjenost	Spolna identiteta
SI	59	54	50	49	42	47	35	31
EU	58	58	50	49	49	47	42	33

83 Npr. priznanje **Vključi.vse**, ki ga od leta 2017 dalje podeljuje Združenje manager in s katerim izpostavlja podjetja s posebnim odnosom do raznolikosti in uravnoveženosti pri zaposlovanju in delu; **Certifikat družini prijazno podjetje**, ki ga od leta 2007 podeljuje Ekvilib inštitut in s katerim izpostavlja podjetja, ki zaposlenim zagotavljajo usklajevanje poklicnega in družinskega življenja; priznanje **Starejšim prijazno podjetje**, ki ga je v letu 2018 enajstim podjetjem prvič podelil Javni študentski, razvojni, invalidski in preživninski sklad RS v sodelovanju s časopisom Dnevnik in izpostavlja podjetja, ki nadpovprečno zaposlujejo starejše osebe in skrbijo za njihovo osebno rast in razvoj; Invalidom prijazno podjetje, ki je posebno priznanje delodajalcem za dobre prakse na področju zaposlovanja invalidov in ga od leta 2017 prek natečaja podeljuje MDDSZ; **Certifikat LGBTQ+ prijazno**, ki ga podeljuje Mestna občina Ljubljana v sodelovanju z nevladnimi organizacijami Društvom informacijski center Legebitra, Društvom ŠKUC in Zavodom Transfemnistična iniciativa TransAkcija in, s katerim se delodajalci zavežejo, da v svoji organizaciji zagotavljajo vključujoče in senzibilno okolje za LGBTQ+ sodelavke itd.

84 Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015, Report, str. 83.

85 Prav tam, str. 86.

Za namen identificiranja specifičnih potreb zasebnega sektorja, posameznih aktivnosti in oblikovanja načrta ozaveščanja je Zagovornik pričel z **snovanjem analize zasebnega sektorja**, ki se je pričela izvajati v začetku leta 2019 in bo obsegala tri sklope. Prvi del analize bo predstavljalo **zbiranje in analiziranje podatkov o sistemskem urejanju področja** varstva pred diskriminacijo v zasebnem sektorju, ki bo temeljilo na sodelovanju s pristojnimi ministrstvi, državnimi službami in drugimi deležniki. Drugi del bo predstavljala **pregled ukrepov spodbujanja enakopravnosti v podjetjih**: gradiva, delavnice, programi sofinanciranja ter oblikovanje priznanj, ki lahko podjetjem nudijo vir informacij za uspešno upravljanje z raznolikostjo in enakopravnostjo v podjetjih. Tretji del analize bo predstavljalo **terensko zbiranje podatkov** v okviru kampanj Zagovornika, ki bodo v letu 2019 potekale v različnih slovenskih regijah. Pred obiskom bodo sodelavci Zagovornika opravili pogovor in predstavitev organa v gospodarskih in obrtnih zbornicah, ki pokrivajo posamezne občine. Ob vsakem obisku bo Zagovornik obiskal tudi vsaj eno **podjetje v lokalnem okraju**, ki je znano po dobrih praksah izvajanja spodbujanja enakopravnosti v podjetju. Ob obisku bo potekal **dvostranski dialog**, v katerem bo Zagovornik predstavil potenciale medsebojnega sodelovanja, pravne nasvete ter priporočila, obenem pa bo pri ostalih podjetjih zbiral informacije o potrebah podjetij na področju izvajanja pozitivnih ukrepov za zagotavljanje enakosti na področju zaposlovanja. Podjetja bodo po obisku **prejela gradivo** z nasveti in priporočili Zagovornika.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Na podlagi rezultatov analize bo pripravljen načrt osveščanja in sodelovanja Zagovornika z gospodarskimi družbami, s katerim bodo sistematično naslovljene potrebe zasebnega sektorja.

Sklepoma izpostavljam še **sodelovanje Zagovornika z Zavodom RS za zaposlovanje na področju zagotavljanja varstva pravice delavcev iz drugih držav članic EU pred diskriminacijo na podlagi državljanstva**. Direktiva 2014/54/EU o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev namreč v 4. členu govori o organih za spodbujanje enakega obravnavanja in za zagotavljanje podpore delavcem Unije in njihovim družinskim članom, pri čemer je Zagovornik tisti, ki je poleg Zavoda RS za zaposlovanje zadolžen za spodbujanje, analizo, spremljanje in podpiranje enakega obravnavanja delavcev Unije in njihovih družinskih članov brez diskriminacije na podlagi državljanstva, kamor spada tudi opravljanje ali naročanje neodvisnih raziskav in analiz v zvezi z diskriminacijo.

Kontaktna točka Zavoda RS za zaposlovanje za spodbujanje enakega obravnavanja delavcev EU je del EURES omrežja javnih služb za zaposlovanje in nacionalnih partnerjev iz 32 držav članic EU/ EGP in Švicarske konfederacije. V letu 2019 načrtuje naročilo izvedbe **raziskave o potrebah na področju integracije delavcev iz drugih držav članic EU in njihovih družinskih članov v slovensko družbeno in delovno okolje**, zato je že v letu 2018 k pripravi vsebinske zasnove raziskave povabila Zagovornika načela enakosti.

Izsledki raziskave bodo na voljo v prihodnje, nanašali se bodo na naslednje vsebinske sklope:

- dejansko **spoštovanje evropske in nacionalne zakonodaje na področju zagotavljanja načela enakosti** za delavce EU v Sloveniji,
- predstavitev **integracijskih programov za delavce EU** v Sloveniji s primeri dobre prakse delodajalcev,
- **primerjalna analiza** urejanja področja pravic delavcev iz EU po državah članicah EU in predlogu za spremembo nacionalne zakonodaje.

5 MEDNARODNO IN DVOSTRANSKO SODELOVANJE

5.1 Uvod

Zakon o varstvu pred diskriminacijo Zagovorniku načela enakosti nalaga mednarodno sodelovanje in izmenjavo podatkov, saj je potrebno rezultate raziskav in spremljanja diskriminacije v Sloveniji kontinuirano posredovati tudi evropskim institucijam v skladu z njihovimi modeli raziskovanja. Tako ima varstvo pred diskriminacijo in spodbujanje uresničevanja načela enakosti poleg nacionalne dimenzije, ki predstavlja srž aktivnosti Zagovornika, tudi pomembno mednarodno dimenzijo. Ta je namenjena izmenjavi informacij o aktualnem stanju na področju, izmenjavi najboljših protidiskriminacijskih praks, izobraževanju o aktualnih izzivih varstva pred diskriminacijo ter skupnem načrtovanju odgovorov nanje ter sodelovanju z mednarodnimi mehanizmi za nadzor nad implementacijo mednarodnih obveznosti Republike Slovenije na področju varstva pred diskriminacijo in varstva človekovih pravic širše. V okvir mednarodnega in bilateralnega delovanja Zagovornika uvrščamo tudi aktivnosti, dogodke in srečanja z diplomatskimi predstavništvi drugih držav v Republiki Sloveniji ter s sorodnimi organi za enakost iz drugih držav.

5.2 Srečanje s predstavniki mednarodnih mehanizmov za varstvo človekovih pravic

Zagovornik se je aprila 2018 srečal s **posebnim poročevalcem Organizacije Združenih narodov (OZN) za vprašanja manjšin Fernandom de Varennesom** v okviru njegovega devetdnevnega obiska v Sloveniji. Kot neodvisni strokovnjak je posebni poročevalec za vprašanja manjšin del posebnih postopkov⁸⁶ Sveta OZN za človekove pravice, ki so zadolženi za različna področja človekovih pravic. V okviru njegovega mandata⁸⁷ posebni poročevalec za vprašanja manjšin v prvi vrsti spodbuja implementacijo Deklaracije o pravicah oseb, ki pripadajo nacionalnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam,⁸⁸ med drugim tudi v dialogu z nacionalnimi vladami, neodvisnimi državnimi organi ter predstavniki civilne družbe, pri čemer se primarno opira na obstoječe mednarodne standarde ter nacionalno zakonodajo s področja varstva manjšin. Namen njegovega prvega obiska je bil pregled in monitoring stanja ter izpolnjevanja zavez, ki jih je država dala s pristopom h ključnim univerzalnim in regionalnim nadzornim mehanizmom s področja človekovih pravic in varstva manjšin. Srečal se je s predstavniki pristojnih državnih organov, nevladnih organizacij ter se na terenu srečal z nekaterimi skupinami oseb, ki pripadajo manjšinski skupnostim.

Na srečanju je Zagovornik posebnemu poročevalcu predstavil razvoj organa ter vsebinsko opredelil področja, na katerih je zaznati diskriminacijo na osnovi osebnih okoliščin etnične pripadnosti, rase, veroizpovedi in jezika. Sledila so

86 <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/welcomepage.aspx>

87 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx>

88 Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo nacionalnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine OZN 47/135 18. decembra 1992.

vprašanja s strani posebnega poročevalca, ki ga je zanimalo več o delu novega nacionalnega organa za načelo enakosti – o številu prejetih prijav s strani pripadnic in pripadnikov manjšin, o obstoju primerov segregacije romskih otrok v šolah, situacija z muslimansko versko skupnostjo v Sloveniji ter nasploh tematski pregled poglobitvenih vprašanj, povezanih z manjšinami v Sloveniji. Prav tako se je posebni poročevalec zanimal za funkcionalne zmožnosti in kapacitete delovanja Zagovornika. Izpostavljena je bila tudi potreba za spremembo ZVarD za odpravo kolizije norm, ki ji je slednji trenutno podvržen.

Zagovornika načela enakosti je med obiskom Slovenije obiskal posebni poročevalec Organizacije združenih narodov (OZN) za vprašanja manjšin Fernando de Varennes. Na srečanju je zagovornik načela enakosti Miha Lobnik spregovoril o zaznani diskriminaciji na osnovi osebnih okoliščin etnične pripadnosti, rase, veroizpovedi in jezika.



Po prejetju osnutka poročila posebnega poročevalca OZN za manjšine je Zagovornik vsebinsko pomagal Ministrstvu za zunanje zadeve pri pripravi odziva države na osnutek dokumenta. V ključnih priporočilih iz končne verzije Poročila posebnega poročevalca OZN za manjšine (poglavje 6.1 Poročilo posebnega poročevalca OZN za vprašanje manjšin) z obiska v Sloveniji, ki se navezujeta na delo Zagovornika, posebni poročevalec predlaga:

- sprejetje večletnega finančnega načrta, ki v zadostni meri odraža sedanje ali razširjene naloge tega organa, vključno z vodenjem kampanj za spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in strpnosti do raznolikosti ter ozaveščanja s poudarkom na Romih, manjšinah in migrantih;
- pregled ZVarD z namenom odpraviti sedanje nejasnosti in nedoslednosti ter razmisliti o možnostih uporabe omejenih sankcij za zagotavljanje učinkovitejših pravnih sredstev za žrtve diskriminacije.

Zagovornik se je aprila 2018 srečal tudi z **delegacijo Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope (ECRI)**⁸⁹, ki je Slovenijo obiskala v okviru njenega petega periodičnega nadzora. ECRI je specializirano telo Sveta Evrope za spremljanje stanja človekovih pravic v državah članicah, ki se osredotoča na vprašanja boja proti rasizmu, diskriminaciji na podlagi rase, etnične oziroma nacionalne pripadnosti, barve kože, državljanstva, vere ali jezika, ksenofobiji, antisemitizmu in nestrpnosti. Telo je sestavljeno iz 47 strokovnjakov, ki jih države članice imenujejo na podlagi njihove neodvisnosti in nepristranskosti, moralne avtoritete ter ekspertize z zadevnega področja. V okviru svojih aktivnosti ECRI izvaja spremljanje posameznih držav, v katerem analizira stanje na normativnem in praktičnem področju ter podaja specifična priporočila v zvezi z identificiranimi problemi na področju rasizma in nestrpnosti.

89 <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/>

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na sestanku s predstavniki delegacije Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) predstavil vzpostavitev novega organa. Opozoril je tudi na neučinkovitost nekaterih določb Zakona o varstvu pred diskriminacijo.



Na srečanju je Zagovornik delegaciji ECRI predstavil okvire svojega delovanja ter izpostavil ovire in izzive, s katerimi se sooča pri oblikovanju polno delujočega nacionalnega organa za enakost, pri čemer je poudaril tudi, da je zagotavljanje pogojev in zakonitosti delovanja institucije do trenutka srečanja predstavljalo večino njegovega dela. Prav tako je delegaciji izpostavil problem nejasnosti in dvoumnosti nekaterih določb ZVarD, ki se tičejo pristojnosti Zagovornika ter pristojnih inšpekcijskih služb v postopku ugotavljanja diskriminacije v posamičnih primerih. Dodatno je poudaril tudi pomanjkanje ozaveščenosti tako državnih organov kot splošne javnosti o obstoju institucije Zagovornika, njegovega mandata, dostopnosti in storitev.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

ECRI je že v poročilu ob izvedenem četrtem periodičnem nadzoru Slovenije leta 2014 kot eno izmed treh specifičnih priporočil, za katera je od organov oblasti zahteval prednostno implementacijo, izpostavil ustanovitev povsem neodvisnega specializiranega državnega organa za boj proti diskriminaciji, vključno z rasno diskriminacijo.⁹⁰ V zaključkih vmesnega spremljanja izvajanja priporočil, sprejetih junija 2017, je ECRI sicer zaključil, da je bilo s sprejetjem ZVarD in ustanovitvijo Zagovornika priporočilo izpolnjeno.⁹¹ Vendar na tem mestu izpostavljamo, da je bilo priporočilo ECRI v glavnem delu poročila dvodelno in je pozivalo tudi k zagotovitvi ustreznih finančnih in kadrovskih virov za ustrezno delovanje organa.⁹² Do obiska delegacije ECRI v aprilu 2018 to priporočilo po oceni Zagovornika ni bilo izpolnjeno.

Poročilo ECRI v okviru petega periodičnega nadzora v času priprave rednega letnega poročila Zagovornika za leto 2018 še ni bilo sprejeto in objavljeno.

⁹⁰ Poročilo Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji (četrti faza spremljanja), sprejeto 17. 6. 2014, str. 16-17, 41. Dostopno na: <https://rm.coe.int/fourth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/16808b5c3a>.

⁹¹ Zaključke ECRI o implementaciji priporočil za vmesno poročanje, sprejeta 23. 6. 2017, str. 5. Dostopno na: <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16808b78bb>.

⁹² Poročilo Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji (četrti faza spremljanja), str. 17, odst. 37.

5.3 Aktivnosti v okviru mreže Equinet

Ključni forum mednarodnega sodelovanja Zagovornika predstavlja Equinet – evropska mreža organov za enakost⁹³. Equinet pod svojim okriljem združuje 49 organizacij iz 36 evropskih držav, ki kot nacionalni organi za enakost nosijo mandat varstva pred diskriminacijo na podlagi širokega spektra osebnih okoliščin. Skozi svoje delo Equinet spodbuja nacionalne organe za enakost in podpira njihovo neodvisnost in učinkovitost kot spodbujevalcev bolj enakopravnih družb. Njegovo delo se podpira in financira prek Programa za pravice, enakost in državljanstvo 2014-2020, ki je med drugim namenjen spodbujanju enakosti in temeljnih pravic ter povečevanju ozaveščenosti o pravicah, ki jih zagotavlja državljanstvo Evropske unije (EU).

Z namenom krepitve glasu in pomena organov za enakost v širših evropskih razpravah o preprečevanju diskriminacije in uresničevanju načela enakosti Equinet spodbuja redno izmenjavo področnih informacij, podatkov in znanj; organizira seminarje in usposabljanja za zaposlene v nacionalnih organih za enakost; organizira sodelovanje v okviru štirih Equinet delovnih skupin (oblikovanje politik, pravo enakosti, komunikacijske strategije, enakost spolov); pripravlja publikacije in mnenja o specifičnih tematikah in politikah s področja enakosti in nediskriminacije na evropski ravni.

Predstavniki Zagovornika so v letu 2018 sodelovali v okviru vseh štirih delovnih skupin in dveh Equinetovih forumov (cluster) ter se udeležili štirih posvetov in izobraževanj v organizaciji Equineta.

93 <http://www.equineteurope.org/>

5.3.1 Delovne skupine Equinet in Equinet forumi

V okviru mednarodne mreže organov za enakost Equinet delujejo naslednje delovne skupine, v katerih aktivno sodelujejo tudi sodelavke in sodelavci Zagovornika načela enakosti:

- Delovna skupina za **pravo enakosti**
- Delovna skupina za **oblikovanje politik**
- Delovna skupina za **enakost spolov**
- Delovna skupina za **komunikacijske strategije**
- Equinetova skupina za **raziskave in zbiranje podatkov**
- Equinetova skupina za **svobodo gibanja**

→ **Delovna skupina za pravo enakosti** (*Equality Law WG*) je stalna platforma pravnih strokovnjakov v okviru nacionalnih organov za enakost, ki je namenjena izmenjavi izkušenj in znanj z namenom izboljšanja pravne varnosti pri varstvu pred diskriminacijo. Delovna skupina se pri svojem delu osredotoča na interpretacijo zapletenih pravnih vprašanj, analizo EU ter nacionalne protidiskriminacijske zakonodaje ter sodno prakso na področju prava enakosti in nediskriminacije. V letu 2018 se je delovna skupina med drugim osredotočala na vprašanje določanja obvezne upokojitvene starosti in s tem povezane prakse Sodišča EU; vprašanja intersekcijske diskriminacije na podlagi starosti in drugih osebnih okoliščin; pripravo poročila o diskriminaciji na podlagi starosti ter na spremljanje in analizo primerov Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ki so relevantni za delo organov za enakost.

Predstavnica Zagovornika se je udeležila srečanja delovne skupine za pravo enakosti, ki je potekalo 8. 5. 2018 v Bruslju. Prvi del srečanja je bil namenjen pregledu aktualnih dogajanj, pri čemer je bil izpostavljen napredek na področju boja proti sovražnemu govoru, in sicer v smislu vse pogostejšega pristopanja multinacionalnih korporacij h Kodeksu ravnanja glede boja proti sovražnemu govoru na spletu⁹⁴, ki ga je oblikovala Evropska komisija. Osrednji del srečanja je bil namenjen glavnim temam delovne skupine v letu 2018, tj. diskriminaciji na podlagi starosti. Predstavljeni so bili raznovrstni primeri, s katerimi se srečujejo organi za enakost, ki pa so v večini primeri diskriminacije starejših oseb (>mladost< kot takšna ni bila v ospredju starostne diskriminacije) na različnih področjih družbenega življenja (zaposlovanje, dostop do trga dobrin in storitev, dostop do zdravstvenih storitev). Del srečanja je bil namenjen tudi razpravi o pilotnem projektu Equineta, katerega cilj je vzpostaviti sistem spremljanja primerov pred ESČP, in sicer z namenom možne intervencije Equineta pred sodiščem v vlogi *amicus curiae* (intervencija tretje stranke).

Delovna skupina za pravo enakosti deluje tudi kot podporni **forum za izmenjavo mnenj** o vprašanjih, s katerimi se organi za enakost srečujejo v okviru **obrnave posamičnih primerov diskriminacije**. **Zagovornik je v letu 2018 sodeloval v osmih tovrstnih izmenjavah, pri čemer je v šestih primerih odgovarjal drugim organom za enakost, dvakrat pa je za informacije zaprosil sam.** V svojih odgovorih je pojasnjeval ureditev brezplačnega javnega prevoza za osebe

94 https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

z invalidnostmi ter ureditev sistema invalidskega upokojevanja; pravila v zvezi z zunanjim izgledom policistk in policistov; kazenskopravno ureditev posebnih motivov kaznivih dejanj, storjenih iz sovraštva do skupin ali oseb z dejansko ali domnevano osebno okoliščino; ureditev posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti; prekrškovno ter kazenskopravno ureditev varstva pred diskriminacijo in vrste osebnih okoliščin, zaščitenih s kazenskopravno zakonodajo. Zagovornik je, izhajajoč iz lastnih primerov, pridobil primerjalne informacije glede načina obravnave primerov, v zvezi s katerimi že potekajo upravni, inšpekcijski ali sodni postopki; glede posebnih popustov za določene družbene skupine, nujenih s strani zasebnih ponudnikov dobrin in storitev, in glede obravnave nespremenljivega pravnega statusa pravne osebe kot okoliščine, na podlagi katere bi bila diskriminacija prepovedana.

→ **Delovna skupina za oblikovanje politik** (*Policy Formation WG*) je namenjena podpori Equinetovega dialoga z institucijami EU, ki se izraža zlasti s pripravo Equinetovih mnenj (*perspectives*) o določenih tematikah na področju enakosti, raznolikosti in boja proti diskriminaciji, ki so osnovana na prispevkih in izkušnjah nacionalnih organov za enakost in so namenjena informiranju institucij EU na navedenih področjih. V letu 2018 se je delovna skupina med drugim osredotočala na pripravo Equinetovega mnenja o vlogi organov za enakost pri naslavljanju problematike sovražnega govora.

Predstavnik Zagovornika se je udeležil srečanja delovne skupine za oblikovanje politik, ki je potekalo 29. 11. 2018 v Bruslju. Ključne točke srečanja so se nanašale na zaključno fazo oblikovanja Equinetovega mnenja o vlogi organov za enakost v boju proti sovražnem govoru, oblikovanje Equinetovega priporočila v zvezi s sovražnim govorom pred prihajajočimi volitvami v Evropski parlament ter na vlogo organov za enakost pri uresničevanju trajnostnih razvojnih ciljev (*sustainable development goals*) Agende 2030 za trajnostni razvoj. Predstavnik Zagovornika je na srečanju med drugim izpostavil, da – za razliko od mnogih drugih organov za enakost – 10. člen ZVarD sovražni govor, ki sicer ni pravna kategorija, opredeljuje kot posebno obliko diskriminacije, tj. pozivanje k diskriminaciji, s čimer ta materija nedvomno spada tudi v Zagovornikovo področje delovanja.

→ **Delovna skupina za enakost spolov** (*Gender Equality WG*) je stalna platforma zaposlenih v nacionalnih organih za enakost, ki se ukvarjajo z vprašanji enakosti spolov, in je namenjena identifikaciji in analizi dobrih praks in aktualnih izzivov na zadevnem področju, tako na nacionalnih kot na evropski ravni. Z uporabo različnih metod kot so publikacije, različne govorne in pisne intervencije, delovna skupina stremi k učinkovitemu spodbujanju enakosti spolov in preprečevanju diskriminacije na podlagi spola. V letu 2018 so bile prednostne naloge delovne skupine med drugim analiza predloga EU direktive za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja (*Work-Life Balance Directive*) ter njenega vpliva na delo organov za enakost; identifikacija izzivov z ozirom na spreminjajoče se zakonsko urejanje pravic transspolnih oseb ter zagotavljanje integracije načela enakosti spolov v delo Equineta. Predstavnica Zagovornika se je udeležila srečanja delovne skupine za enakost spolov med 10. in 12. 4. 2018 v Sofiji.

→ **Delovna skupina za komunikacijske strategije** (*Communication Strategies WG*) je Equinetova stalna platforma za predstavnike organov za enakost za stike z javnostmi. Namen delovne skupine je raziskovati načine, na katere lahko organi za enakost svoje delo delijo z različnimi javnostmi, oblikovanje

strateških pristopov h komuniciranju vrednot enakosti in nediskriminacije ter krepitev zmogljivosti organov za enakost na navedenih področjih. V letu 2018 se je delovna skupina med drugim osredotočala na spopadanje z diskriminatornimi in sovražnimi vsebinami na spletu s pozitivnimi naracijami, organizacijo Equinet seminarja na temo sovražnega govora z vidika mandatov organov za enakost ter pripravo priporočil o vzpostavljanju agende za enakost in nediskriminacijo tekom političnih in predvolilnih kampanj. Predstavnik Zagovornika se je v letu 2018 enkrat udeležil sestanka delovne skupine za komunikacijske strategije.

→ **Equinetova skupina za raziskave in zbiranje podatkov** (*Equinet Research and Data Collection Cluster*) je forum, na katerem se dvakrat letno srečajo predstavniki organov za enakosti iz vse Evrope. Namenjeno je izmenjavi dobrih praks s področja zbiranja podatkov o enakopravnosti ter zasnovi, izvedbi in distribuciji raziskav. Predstavnik Zagovornika se je sestanka skupine udeležil dvakrat v letu 2018. Vsebine so se navezovale na izzive, ki jih je prinesla Splošna uredba o varstvu osebnih podatkov (GDPR) na področju zbiranja podatkov o enakopravnosti, sledila pa so tudi številna poročila o raziskavah: študije primerov. Skupina je sooblikovala tudi priporočila za zbiranje podatkov o prejetih prijavih diskriminacije in o vprašanjih s tega področja. Pomembna tema je bila tudi uporaba empiričnih podatkov o enakosti v sodnih postopkih za dokazovanje diskriminacije.

→ **Equinetova skupina za svobodo gibanja** (*Equinet Cluster – Freedom of movement*) je forum, ki se ukvarja z naslednjimi dejavnostmi: zagotavljanje platforme za redno izmenjavo informacij in posodobitve na področju prostega gibanja, omogočanje razprave o izzivih, s katerimi se soočajo na tem področju, zagotavljanje usposabljanj o obravnavanju pritožb v zvezi s svobodo gibanja, preučevanje povezav med enakostjo in nediskriminacijo ter novimi funkcijami prostega gibanja, spodbujanje sodelovanja z drugimi informacijskimi službami. Predstavnik Zagovornika se je sestanka skupine v letu 2018 udeležil enkrat.

5.3.2 Seminarji in drugi dogodki v okviru mreže Equinet

Predstavniki in predstavnice Zagovornika so se v letu 2018 udeležili tudi raznovrstnih seminarjev in drugih dogodkov v okviru mreže organov za enakost Equinet:

- Konferenca »**Revščina in diskriminacija: dve plati istega kovanca**« (Dublin, 22. marec 2018)
- Konferenca »**Investirajmo v enakost**« (Bruselj, 1. junij 2018)
- Konferenca »**Boj proti diskriminaciji mladih na podlagi starosti**« (Ljubljana, 27. in 28. junij 2018)
- **Redna letna skupščina evropske mreže organov za enakost Equinet** (Bruselj, 7. november 2019)
- Seminar »**Not on our watch: Tackling Hate Speech Seminar**« (Rim, 19.–21. november 2019)

Predstavnica Zagovornika se je 22. 3. 2018 v Dublinu na Irskem udeležila konference »Revščina in diskriminacija: dve plati istega kovanca« (*Poverty and discrimination: Two sides of the same coin*)⁹⁵, ki je potekala v organizaciji Equineta in Irske komisije za človekove pravice in enakost (IHREC).

Namen konference je bil poiskati oziroma osvetliti povezavo med revščino in diskriminacijo ter razpravljati o možnostih za prekinitev začaranega kroga socialne izključenosti, tako na nacionalni kot na ravni EU. Ključni del konference se je osredotočal na opredelitev socialno-ekonomskega statusa kot zakonsko določene osebne okoliščine, na podlagi katere je diskriminacija prepovedana. V tem oziru je bila posebej izpostavljena izkušnja Francije, kjer so bile številne osebne okoliščine v protidiskriminacijsko zakonodajo vpeljane nenadoma in brez tehtnega premisleka (med njimi tudi socialno-ekonomski status), kar je privedlo do številnih primerov, v katerih zaščita na podlagi osebnih okoliščin ni bila dodeljena skladno z nameni zakonodajalca. Predstavljena sta bila tudi primera Belgije, kjer zakonodaja prepoved diskriminacije na podlagi socialno-ekonomskega statusa vpeljuje preko okoliščin premoženja (*fortune*) ter socialnega izvora (*social origin*), in Madžarske, kjer je nacionalni organ za enakost diskriminacijo na podlagi socialno-ekonomskega statusa reševal preko osebnih okoliščin finančnega statusa ter socialnega in etničnega izvora. Temeljno sporočilo konference je bilo, da je v času, ko se globalni problem revščine pogloblja, prepoznavanje in pripoznavanje socialno-ekonomskega statusa kot osebne okoliščine, zaradi katere lahko pride do diskriminacije, pomembno sredstvo za odpravo neenakosti. Aktualna protidiskriminacijska zakonodaja v evropskih državah je zelo raznolika, omenjeni status pa v večini primerov kot »osebna okoliščina« ni terminološko in pomensko poenoten. Kjer tega statusa še ne pripoznajo, je pomembno, da se začne proces njegove uzakonitve, kjer pa je že zakonsko opredeljen kot okoliščina, na podlagi katere je diskriminacija prepovedana, pa je bistveno, da pristojne institucije pričnejo s konsistentno obravnavo tovrstnih primerov. Dejstvo je, da prakse na tem področju zaenkrat še ni veliko, saj gre po eni strani za novejšo okoliščino, hkrati pa tudi za okoliščino, ki jo je velikokrat povezana s širšim spektrom preostalih osebnih okoliščin in drugih dejavnikov.

Predstavnica Zagovornika se je **1. 6. 2018 udeležila Equinetove konference »Investirajmo v enakost«** (*Investing in equality*)⁹⁶, ki je bila namenjena razpravi o enakosti in nediskriminaciji kot temeljnih horizontalnih vrednotah prihodnjega večletnega finančnega okvira EU in o vlogi sredstev EU skladov pri preprečevanju diskriminacije in spodbujanju enakosti. Udeleženci so identificirali tudi načine, na katere zagotoviti politične zaveze k spodbujanju enakosti, razpravljali o zagotavljanju implementacije trenutne zakonodaje na področju enakosti ter potrebah po dokončanju evropskega pravnega okvira enakosti in iskali načine, kako bi k tem ciljem učinkovito lahko pripomogli tudi nacionalni organi za enakost.

Leta 2018 je Zagovornik v Ljubljani gostil tudi Equinetovo konferenco z naslovom »Boj proti diskriminaciji mladih na podlagi starosti« (*Tackling age discrimination against young people*)⁹⁷, ki je potekala 27. in 28. 6. 2018, in na kateri je

95 <http://www.equineteurope.org/Conference-on-Poverty-and-Discrimination>

96 <http://www.equineteurope.org/Equinet-Conference-Investing-in-Equality>

97 <http://www.equineteurope.org/Equinet-Conference-Investing-in-Equality>

Temeljni namen seminarja, ki se ga je udeležilo 50 udeležencev iz celotne Evrope, je bil krepitev zmogljivosti nacionalnih organov za enakost in mladinskih organizacij pri naslavljanju neenakosti in diskriminacije na podlagi starosti med mladimi.



sodelovalo prek 50 udeležencev iz celotne Evrope. Temeljni namen seminarja je bil krepitev zmogljivosti nacionalnih organov za enakost in mladinskih organizacij pri naslavljanju neenakosti in diskriminacije na podlagi starosti med mladimi ter krepitev sodelovanja med organi za enakost in mladinskimi organizacijami. Poglavitni izsledki seminarja so pokazali, da so mladi izgubili zaupanje v javne institucije, da so izključeni iz varnostnih mrež socialne zaščite in da se ne zavedajo dovolj svojih pravic in mehanizmov, ki bi se jih za zaščito svojih pravic lahko poslužili.

Redna letna skupščina evropske mreže organov za enakost Equinet, Bruselj, 7. november 2018

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na letni skupščini evropske mreže organov za enakost Equinet povzel razvoj organa. Izpostavil je, da je nova Vlada RS, ki je mandat nastopila jeseni 2018, pokazala večje razumevanje za potrebno kadrovske in finančne okrepitve organa.



Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je na redni letni skupščini evropske zveze zagovornikov načela enakosti Equinet predstavil razvoj in dejavnost slovenskega organa za enakost. Skupščina je potrdila strateški načrt 2019 – 2022, plan dela za leto 2019 in sprejela tri nove članice iz Gruzije, Moldavije in Španije, tako da zdaj združuje 49 članic iz 36 evropskih držav.

V uvodu Strateškega načrta zveze za obdobje 2019-2022 z naslovom *Pogled naprej* sta predsedujoča upravnemu odboru Tena Šimonovič Einwalter in izvršna direktorica Anne Gaspard poudarili, da bo Equinet kot močna, angažirana in inovativna mreža tudi v prihodnje krepila in nudila strokovno podporo članicam in s tem tudi načelu enakosti v Evropi. Cilj mreže je opolnomočiti nacionalne organe za enakost oziroma zagovornike načela enakosti za varstvo pred diskriminacijo, da bodo ljudem, ki se bodo znašli v takem položaju, lahko ponudili čim bolj učinkovito pomoč in podporo.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je izpostavil, da se je slovenski nacionalni organ v drugi polovici leta 2018 kadrovsko okrepil, kar mu omogoča izvajanje pomoči in podpore posameznikom ter sprotno reševanje prijav diskriminacije. V Sloveniji je septembra 2018 mandat nastopila tudi nova Vlada RS, ki je pokazala primeren odnos in razumevanje nujnosti kadrovske in finančne okrepitev organa. Kot je članom Equineta dejal Zagovornik, ga to navdaja z optimizmom, da bo Vlada RS v sklopu rebalansa proračuna za leto 2019 zagotovila potrebna finančna sredstva za nemoteno delovanje organa, tako da bo ta, v skladu s priporočili Evropske komisije lahko izvajal in izpolnil vse svoje zakonske obveze (Glej sklop 7. str 179: Priporočilo Evropske komisije EU 2018/951 o standardih za organe za enakost).

Seminar »Not on our watch: Tackling Hate Speech Seminar«, Rim, 19.-21. november 2019

Evropsko združenje organov za enakost Equinet je v sodelovanju z italijanskim organom za enakost Unar organiziral tridnevni seminar o nevarnostih pojavljanja sovražnega govora. Na seminarju so prvič na enem mestu predstavniki večine od 38 držav članic Equineta oziroma predstavniki velike večine članic Equineta (48 članic) govorili o sovražnem govoru. Predsedujoča Equinetu Tena Šimonovič je podrobneje pojasnila vsebino ECRI priporočila številka 15.

Na seminarju so sodelovali predstavniki mednarodnih organizacij in institucij: Evropske komisije (Generalnega direktorata za pravosodje in Politike za področje temeljnih človekovih pravic), Sveta Evrope (ECRI), Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) ter predstavniki vladnih in nevladnih organizacij. Na seminarju je sodelovala tudi predstavnica Facebooka, ki je pojasnila politiko Facebooka na področju odstranjevanja objav, ki jih prepoznajo kot sovražni govor.

Posebni svetovalec Equineta Niall Crowley je izpostavil potrebo po nadgradnji sedanjega pristopa pri spopadanju s sovražnim govorom. Po njegovem prepričanju je treba sedanji projektni pristop nadgraditi z oblikovanjem dolgoročne strategije. Predstavniki Evropske komisije so dali poudarek na predstavitvi Kodeksa ravnanja pri spopadanju s sovražnim govorom na družbenih omrežjih. Hkrati je prišlo tudi do izmenjave dobrih praks o tem, kako posamezni organi za enakost naslavljajo problem večjega pojavljanja sovražnega govora v družbi. Predstavnica Evropske komisije je predstavila Kodeks ravnanja pri spopadanju s sovražnim govorom na družbenih omrežjih, predstavnica Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) Onur Andreotti pa je predstavila konkretne primere obravnave sovražnega govora.

5.4 Drugi mednarodni dogodki

Zagovornik načela enakosti in sodelavke ter sodelavci so se v letu 2018 udeležili tudi nekaterih drugih mednarodnih dogodkov:

- Usposabljanje »**Strateško načrtovanje enakosti spolov**« (London, 26. februar in 2. marec 2018);
- »**Konferenca o boju proti nestrpnosti in diskriminaciji na verski osnovi**« (Rim, 22. oktober 2018);
- Seminar »**Sovražni govor in meje svobode izražanja v socialnih medijih**« (Trier, 26.-27. november 2018);
- »**Regionalna konferenca o vlogi nacionalnih institucij za varovanje človekovih pravic in boj proti diskriminaciji**« (Sarajevo, 28. - 29. november 2018);
- **Seminar Evropske mreže za pravo enakosti** (Bruselj, 30. november 2018).

Predstavnica Zagovornika se je med 26. februarjem in 2. marcem 2018 udeležila usposabljanja »**Strateško načrtovanje enakosti spolov**« (*Gender Equity Planning*), ki ga je organizirala britanska organizacija za usposabljanje na področju javnih politik International Center for Parliamentary Studies. Namen izobraževanja je bil spoznanje s procesom implementacije načela enakosti spolov v organizacijske strukture in kulture različnih političnih in ekonomskih institucij. Pridobitve izobraževanja, na katerih bo Zagovornik lahko načrtoval in izvajal svoje prihodnje delo, med drugim vključujejo znanja o vlogi spola pri razvojnem načrtovanju; načinu integracije načela enakosti spolov v procese strateškega načrtovanja; oblikovanju zakonskih predlogov za povečevanje enakosti spolov

in preprečevanje diskriminacije; vrednotenju rezultatov pobud za povečevanje enakosti spolov.

Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je 22. oktobra 2018 v Rimu udeležil »Konference o boju proti nestrpnosti in diskriminaciji na verski osnovi«, ki sta jo organizirali Organizacija o varnosti in sodelovanju v Evropi (OVSE) in Republika Italija, predsedujoča OVSE v letu 2018. Glavne teme konference so bile vloga izobraževalnih ustanov ter medijev in spodbujanje vzajemnega spoštovanja ter razumevanja v lokalnih okoljih. Le okoli 4 odstotke ljudi v Evropi je islamske veroizpovedi, in ne 20 odstotkov, so med drugim izpostavili udeleženci konference ob zaključku konference, na kateri so govorili o zlorabi medijev za umetno ustvarjanje strahov, tudi na podlagi izmišljenih števil.

Glavne teme konference OVSE v Rimu so bile vloga izobraževalnih ustanov za spodbujanje vzajemnega spoštovanja in razumevanja med ljudmi različnih veroizpovedi in prepričanj v lokalnih okoljih.



Predstavnica Zagovornika se je 26. in 27. novembra 2018 v Trieru v Nemčiji udeležila seminarja »Sovražni govor in meje svobode izražanja v socialnih medijih«, ki je potekal pod okriljem Akademije evropskega prava ERA. Namen udeležbe je bil pridobitev novih znanj s področja pravne obravnave sovražnega govora ter iskanje rešitev, kako se mu učinkovito zoperstaviti ob hkratnem spoštovanju pravice do svobode izražanja, zasebnosti in svobodne gospodarske pobude. Na seminarju je bila med drugim predstavljena najnovejša praska ESČP z zadevnega področja (npr. *Delfi AS proti Estoniji*, *Smajić proti Bosni in Hercegovini*) ter aktualna interpretacija 17. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah glede prepovedi zlorabe pravic, pri čemer je bila izpostavljena pomembnost iskanja ravnotežja med pravico do svobode izražanja in prepovedjo diskriminacije (pravica ne biti diskriminiran) ter pomembnost tehtanja pravic glede na konkreten primer oziroma okoliščine konkretnega primera. Del seminarja je bil namenjen predstavitvi različnih taktik naslavljanja spletnega sovražnega govora v praksi, pri čemer so bili predstavljeni tudi modeli nekaterih globalnih podjetij kot sta Facebook (taktika t.i. nasprotnega govora/ *counter speech*, ki spodbuja inkluzivnost objav in dajanje protiteži sovražnim vsebinam) ter Google (tehniko samodejnega zaznavanja in filtriranja spornih spletnih vsebin). Prav tako je seminar izpostavil pasti nesorazmernega omejevanja svobode izražanja s cenzuro ter vprašanje, ali zasebni ponudniki vsebin v današnjem času prevzemajo vlogo arbitrov, ko gre za presojo primernosti in dopustnosti določenih spletnih vsebin.

Zagovornik načela enakosti je konferenco izkoristil tudi za več bilateralnih srečanj. Med drugim se je sestal z eno od bosanskih ombudsmank Nives Jukić, se seznanil z njenim delom in ji predstavil razvoj ter delovanje organa za načelo enakosti v Sloveniji.



Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik se je 28. in 29. novembra v Sarajevu udeležil »**Regionalne konference o vlogi nacionalnih institucij za varovanje človekovih pravic in boj proti diskriminaciji**«. Udeleženci konference so govorili o vlogi nacionalnih institucij pri varovanju človekovih pravic in boju proti diskriminaciji, sodelovanju z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami, izmenjavi dobrih praks in okrepitvi medsebojnega sodelovanja. Zagovornik načela enakosti Miha Lobnik je v svoji predstavitvi poudaril pomen, ki ga imajo organi za enakost v boju proti diskriminaciji.

Zagovornik je imel ob robu konference več dvostranskih srečanj. Hrvaški ombudsmanki za enakost spolov gospe Višnji Ljubičić je predal redno letno poročilo za leto 2017 in raziskavo o diskriminaciji v Sloveniji, bosanskima ombudsmankama za človekove pravice gospema Nives Jukić in Jasminki Džumhur pa je predstavil razvoj in delovanje organa za načelo enakosti v Sloveniji. Konferenca je potekala v organizaciji Sveta Evrope in ombudsmanov Bosne in Hercegovine.

Predstavnika Zagovornika sta se 30. novembra 2018 v Bruslju udeležila letnega **seminarja Evropske mreže za pravo enakosti** (*European Equality Law Network*)⁹⁸, na katerem so sodelovali predstavniki Evropske komisije, nacionalnih vlad, organov za enakost, nevladnih organizacij ter predstavniki akademske skupnosti. Predstavnika Zagovornika sta se udeležila štirih seminarjev, ki so vsebinsko neposredno povezani z aktualnim ali načrtovanim področjem delovanja Zagovornika. Seminarji so obravnavali aktualno prakso ESČP in Sodišča EU s področja diskriminacije, uporabo pravnih okvirjev nediskriminacije in enakosti spolov z ozirom na pravice interseksualnih in transspolnih oseb, uporabo prepovedi nadlegovanja kot pravnega orodja za naslavljanje sovražnega govora ter (ne)usklajenost Direktive o enakosti pri zaposlovanju (2000/78/ES) z bistvenimi zahtevami Konvencije OZN o pravicah oseb z invalidnostmi na področju enakosti in nediskriminacije.

98 <https://www.equalitylaw.eu/>

5.5 Bilateralno sodelovanje

Bilateralno sodelovanje je del mednarodnega sodelovanja na konkretni ravni med dvema državama. Pri tem gre za specifične dogovore in dobre prakse, ki omogočajo učinkovitejše delovanje nacionalnih organov za načelo enakosti. Bilateralno sodelovanje omogoča izmenjavo mnenj in dobrih praks iz prve roke.

5.6 Evropski mednarodni projekt Starši na delovnem mestu

Zagovornik je junija 2018 skupaj s partnerji še treh evropskih držav uspešno prijavil mednarodni projekt **Starši na delovnem mestu (Parents at work)** v okviru Programa za pravice, enakost in državljanstvo, ki ga financira Evropska komisija. Gre za projekt povezovanja z delodajalci in izboljšanje odkrivanja diskriminacije na podlagi spola z namenom ustrezne zaščite staršev na delovnem mestu.

Projektno partnerstvo sestavljajo štirje organi za enakost: **Inštitut za enakost žensk in moških iz Belgije** kot koordinator projekta in prijavitelj in trije projektni partnerji, ki so: **Zagovornik načela enakosti iz Slovenije**, **Komisija za enakost pri delu in zaposlovanju iz Portugalske** in **Komisija za zaščito pred diskriminacijo iz Bolgarije**. Projekt je bil odobren oktobra 2018. Uradno se bo pričel izvajati septembra 2019 in bo trajal 24 mesecev, vendar se je postopek priprave začel že konec leta 2018.

Projekt se ukvarja z **diskriminacijo staršev na delovnem mestu med nosečnostjo in po nosečnosti z vidika ravnovesja med poklicnim in zasebnim življenjem ter starševskega dopusta** (za moške in ženske), še posebej s pomanjkanjem prijav diskriminacije, ki je še vedno veliko. Delodajalci pogosto ne nameravajo diskriminirati nosečih delavk, vendar se soočajo s praktičnimi in organizacijskimi vprašanji, medtem ko se ukvarjajo s starši in bodočimi starši. Po drugi strani pa delavci ne poznajo svojih pravic in možnosti za prijavo diskriminacije.

Projekt bo omenjena vprašanja obravnaval z **večstranskim pristopom**. Po eni strani z **motiviranjem delodajalcev za sodelovanje pri preprečevanju neugodnega obravnavanja**, saj to prinaša koristi tako za njih, kot za njihove zaposlene.

Po drugi strani pa skozi **ozaveščanje in nudenje podpore** ljudem, ki verjamejo, da so bili zaradi nosečnosti obravnavani neugodno ali celo odpuščeni, s pomočjo pri oblikovanju seznama potrebnih dokazil in povezavi z institucijami, ki jim lahko pomagajo zbrati dodatna dokazila in zagotoviti ustrezno podporo pri reševanju primera.

Cilji projekta so:

- vzajemno učenje med partnerji za razvoj strategije za povezovanje delodajalcev in podjetij, za namen zbiranja in razširjanja dobrih praks ter za razvoj čezmejnih orodij za učinkovito usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja,
- ozaveščati in obveščati delodajalce o pravicah nosečnic/ staršev in spodbujati izvajanje ukrepov, ki povečujejo ravnovesje med poklicnim in zasebnim življenjem v zasebnem sektorju,
- izboljšati preiskovalne tehnike v primerih diskriminacije zaradi nosečnosti/ starševstva,
- ozaveščanje inšpektoratov za delo o diskriminaciji nosečnic/ staršev,
- izboljšati prepoznavnost inšpektoratov za delo in organov za enakost pri obveščanju in ozaveščanju zaposlenih v organizacijah, ki jim lahko pomagajo raziskati njihov primer in jih podprejo pri prijavi diskriminacije.

Dve glavni ciljni skupini tega projekta sta **delodajalci in inšpektorati za delo** ali druge organizacije, ki so zadolžene za preiskovanje diskriminacije na trgu dela, pa tudi **zaposlene**, noseče delavke in zaposlene starše ter **druge organe za enakost**, ki se ukvarjajo z enakostjo spolov.

Kot projektni partner bo Zagovornik organiziral drugo partnersko srečanje z vzajemnim učnim srečanjem v Sloveniji, sodeloval pri zbiranju dobrih praks na nacionalni ravni, organiziral nacionalno konferenco za delodajalce, pripomogel pri razvoju orodja in e-učnega gradiva za konferenco, sodeloval pri pripravi priročnika z dobrimi praksami in pri izvajanju usposabljanja za pravno sposobnost o zakonodajnem okviru za inšpektorje za delo.

Skupni proračun projekta je 712.980 evrov, od tega bo EU sofinancirala maksimalno 570.384 evrov.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Zagovornik načela enakosti bo v obdobju treh let predvidoma prejel del nepovratnih sredstev v višini 114.246 evrov, lasten prispevek organa pa bo znašal 28.561 evrov.

6 KAKO NAS VIDIJO MEDNARODNE INSTITUCIJE (OZN)

6.1 Prevod Poročila posebnega poročevalca OZN za vprašanja manjšin

Posebni poročevalec OZN za vprašanja manjšin deluje v okviru t. i. posebnih postopkov OZN. Bistvena naloga posebnih postopkov je imenovanje neodvisnih strokovnjakov s pooblastili za poročanje in svetovanje na področju človekovih pravic – bodisi v sklopu posameznega vsebinskega sklopa bodisi glede situacije v posamezni državi. Posebne poročevalce imenuje Svet OZN za človekove pravice, delujejo pa lahko individualno ali v manjših delovnih skupinah. S podporo Urada Visokega komisarja OZN za človekove pravice nato posebni poročevalci izvajajo obiske držav in tematske študije, ukrepajo v zvezi z domnevnimi kršitvami in zadevami strukturne narave s pošiljanjem sporočil državam, sklicujejo strokovne posvete, ki prispevajo k razvoju mednarodnih standardov človekovih pravic, sodelujejo pri zagovorništvu in ozaveščanju javnosti. Posebni poročevalci letno poročajo Svetu za človekove pravice, velika večina slednjih tudi Generalni skupščini OZN.

Naloge posebnega poročevalca OZN za vprašanja manjšin, za katerega mandat je bil ustanovljen v letu 2005, med drugim obsegajo:

- spodbujanje implementacije Deklaracije o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam,
- preučitev načinov in sredstev za premagovanje obstoječih ovir za celotno in učinkovito uresničevanje pravic pripadnikov manjšin,
- opredelitev primerov dobrih praks in možnosti za tehnično sodelovanje vlad z Uradom Visokega komisarja OZN za človekove pravice,
- vključevanje uporabe vidika spola v delo posebnega poročevalca,
- upoštevanje stališč nevladnih organizacij in tesno sodelovanje z njimi.

Posebni poročevalec OZN za vprašanja manjšin prav tako usmerja delo Foruma za vprašanja manjšin, letno poročilo, ki vključuje tudi priporočila, pa predloži tako Svetu za človekove pravice, kot tudi Generalni skupščini OZN.

Med 5. in 13. aprilom 2018 je posebni poročevalec OZN za vprašanja manjšin dr. Fernand de Varennes obiskal Slovenijo, kjer se je sestal s ključnimi vladnimi in nevladnimi deležniki, ki se prednostno ukvarjajo z manjšinami. Na podlagi pridobljenih informacij na terenu je 8. januarja 2019 izdal poročilo, v katerem je predstavil pogloblitve ugotovitve v zvezi s spoštovanjem in uresničevanjem človekovih pravic manjšin v Sloveniji.

Glavne težave, ki jih je nosilec mandata identificiral, so povezane s podatki, razčlenjenimi po osebnih okoliščinah, nacionalnim sistemom varstva človekovih pravic, Romi, učinkovitostjo implementacije in celovitostjo zakonodaje za varstvo manjšin, sovražnim govorom in spodbujanjem k nasilju, gluhi in znakovnim jezikom, izbrisanimi ter manjšinami iz držav nekdanje Jugoslavije.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Posebni poročevalec je pripravil sklop priporočil in opažanj z namenom pomagati slovenski vladi in drugim relevantnim deležnikom pri njihovih prizadevanjih za obravnavo izzivov in uresničevanja človekovih pravic pripadnikov nacionalnih ali etničnih, verskih ali jezikovnih manjšin v Sloveniji.

POROČILO POSEBNEGA POROČEVALCA ORGANIZACIJE ZDRUŽENIH NARODOV ZA VPRAŠANJA MANJŠIN

(neuradni prevod)⁹⁹

Povzetek

S tem poročilom je posebni poročevalec Organizacije združenih narodov za vprašanja manjšin predstavil ključne ugotovitve, do katerih je prišel med obiskom Slovenije med 5. in 13. aprilom 2018.

Glavne težave, ki jih je nosilec mandata identificiral, so povezane s podatki, razčlenjenimi po osebnih okoliščinah, nacionalnim sistemom varstva človekovih pravic, Romi, učinkovitostjo implementacije in celovitostjo zakonodaje za varstvo manjšin, sovražnim govorom in spodbujanjem k nasilju, gluhi in znakovnim jezikom, izbrisanimi ter manjšinami iz držav nekdanje Jugoslavije.

Posebni poročevalec je pripravil sklop priporočil in opazanj z namenom pomagati Vladi in drugim relevantnim deležnikom pri njihovih prizadevanjih za obravnavo izzivov in uresničevanja človekovih pravic pripadnikov nacionalnih ali etničnih, verskih ali jezikovnih manjšin v Sloveniji.

Uvod

1. Posebni poročevalec Organizacije združenih narodov za vprašanja manjšin je med 5. in 13. aprilom 2018 izvedel uradni obisk Slovenije skladno z odprtim povabilom vlade RS. Obiskal je širok spekter deležnikov na vladni ravni, nevladne organizacije, institucije, ki se ukvarjajo z vprašanji manjšin, in same manjšinske skupnosti ter njihove predstavnike v prestolnici in izven nje. Posebni poročevalec se je srečal z visokimi predstavniki več ministrstev in drugih vladnih entitet, vključno z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvom za okolje in prostor, Ministrstvom za javno upravo, Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport. Prav tako se je sestal s predstavniki Varuha človekovih pravic, Zagovornika načela enakosti, Urada za manjšine, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za notranje zadeve, Vrhovnega sodišča in Ustavnega sodišča.

2. Posebni poročevalec se je posvetoval s člani organizacij civilne družbe, ki se ukvarjajo z vprašanji manjšin in samimi pripadniki manjšinskih skupnosti ter njihovimi predstavniki, vključno z Zvezo Romov Slovenije, Svetom romske skupnosti Republike Slovenije, romskimi skupnostmi v Pušči, Murski Soboti in naselju Lokve v Črnomlju, predstavniki madžarske manjšine v Lendavi in predstavniki italijanske manjšine v Kopru. Sestanki so potekali tudi s predstavniki drugih skupnosti, vključno z albansko, bošnjaško, hrvaško, kosovsko, makedonsko, črnogorsko in srbsko manjšino in skupnostjo gluhih in naglušnih, ki se zaradi uporabe znakovnega jezika uvršča med jezikovne manjšine.

⁹⁹ Neuradni in lasten prevod iz angleškega v slovenski jezik.

Izvirnik dostopen na:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/002/60/PDF/G1900260.pdf?OpenElement>
A/HRC/40/64/Add.1, 8. januar 2019

3. Posebni poročevalec se Vladi Republike Slovenije zahvaljuje za sodelovanje Ministrstva za zunanje zadeve ter za njeno pripravljenost na odprt dialog, ki je nosilcu mandata omogočil boljše razumevanje in oceno situacije uresničevanja človekovih pravic za manjšine. Hvaležen je tudi Uradu Združenih narodov na Dunaju, ki je podpirala in pomagala pri izpolnitvi njegovih nalog in mnogoterim nacionalnim in mednarodnim nevladnim organizacijam, ki so priskrbele informacije in se bile z njim pripravljene sestati.

Cilji obiska

4. Posebni poročevalec je obisk v Sloveniji opravil z namenom, da oceni stanje uresničevanja človekovih pravic za pripadnike nacionalnih ali etničnih, verskih ali jezikovnih manjšin ter učinke obstoječe zakonodaje, politike in praks na tem področju.

5. Med svojim obiskom se je posebni poročevalec osredotočil na dostop do kvalitetne izobrazbe, uporabo manjšinskih jezikov, problematike, povezane s svobodo verskega prepričanja, vključenost in participacijo v političnih procesih in trenutno prizadevanja za preprečevanje sovražnega govora. Skušal je dobiti vpogled v normativni okvir, ki regulira status manjšin, vključno s proučitvijo učinkov nedavno spremenjene zakonodaje in drugih mehanizmov.

6. Kot je posebni poročevalec tekom izmenjav na njegovem obisku večkrat poudaril, se njegova uporaba termina »manjšine« nanaša na jezikovne, verske ali etnične skupine, ki predstavljajo manj kot polovico prebivalstva neke države. Biti pripadnik manjšine nima nikakršne negativne konotacije, ni odvisno od uradnega priznanja in ne vključuje vprašanj prevlade, podrejenosti ali socio-ekonomskega statusa. Posebnemu poročevalcu je znano ustavno razlikovanje med avtonomima italijansko in madžarsko nacionalno manjšinsko skupnostjo in drugimi manjšinami v Sloveniji ter posebne pravice, dodeljene romski skupnosti.

Etnične, jezikovne in verske manjšinske skupnosti

7. Prebivalstvo Slovenije obsega malo več kot 2 milijona ljudi. Republika nekdanje Jugoslavije je v letu 1991 postala neodvisna parlamentarna demokracija in leta 2004 članica Evropske unije.

8. Slovenija, v primerjavi z mnogimi drugimi državami, ni preveč raznolika – etnično, versko in jezikovno, saj, v skladu z najnovejšim popisom prebivalstva (iz leta 2002), katoliki in Slovenci predstavljajo jasno večino. Največje verske manjšine so muslimani (2,4 %) in pravoslavci (2,3 %), največje tri etnične manjšine pa so Srbi (2 %), Hrvati (1,8 %) in Bošnjaki (1,1 %). Etnični Slovenci predstavljajo 83,1 % celotnega prebivalstva. Od leta 2002 ni bilo celovitega zbiranja razčlenjenih podatkov o prebivalstvu.

Zakonodajni in institucionalni okvir

Mednarodni okvir

9. Slovenija je pogodbenica mnogih mednarodnih pogodb za varstvo človekovih pravic, ki so še posebej pomembne za varstvo manjšin, tj. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne

diskriminacije, Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Konvencija o otrokovih pravicah in Konvencija proti diskriminaciji v izobraževanju. Slovenija je prav tako sprejela odprto povabilo k razširitvi varstva človekovih pravic s posebnimi postopki (*special procedures*) v okviru Sveta Združenih narodov za človekove pravice. Je članica Sveta Evrope, v okviru katerega je ratificirala tako Okvirno konvencijo za varstvo nacionalnih manjšin kot Evropsko listino za regionalne in manjšinske jezike.

Ustavni in zakonodajni okvir

10. Ustava iz leta 1991 zagotavlja širok spekter človekovih pravic in svoboščin, med drugim tudi določbe o prepovedi diskriminacije, ki sovpadajo s splošnim nadnacionalnim varstvom na tem področju in celo pravico do vode, ki jo je Slovenija razglasila leta 2016, s čimer je postala prva evropska država, ki je to storila. Ustava prav tako predvideva Varuha človekovih pravic, odgovornega za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v odnosu do državnih oblasti, lokalnih oblasti in oseb v javnih službah.

11. Slovenija ima tritirni okvir za varstvo človekovih pravic manjšin. Na njegovem vrhu sta dve »avtohtoni narodni skupnosti« (Madžari in Italijani), ki sta bili kot manjšina uradno priznani s prvo Ustavo po neodvisnosti leta 1991.

12. Status omenjenih avtohtonih skupnosti ni utemeljen na številu njunih članov, temveč je bolj odziv na zgodovinske in bilateralne dejavnike. 64. člen Ustave in drugi zakonodajni ukrepi tem skupnostim zagotavljajo obširne pravice znotraj določenih ozemelj v obliki samoupravljanja, vključno s pravico do izobrazbe v njihovih lastnih jezikih, pravico do ustanavljanja avtonomnih organizacij in pravico do neposredne zastopnosti na lokalni ravni in v Državnem zboru RS. Posebne pravice, zagotovljene madžarski in italijanski skupnosti na podlagi Ustave, se ne smejo sprejemati brez soglasja predstavnikov teh skupin, ki so percipirane kot »avtohtone narodne skupnosti«. Tema manjšinama je zato dodeljeno široko prepoznano varstvo na visoki ravni. Kljub mnogim zakonodajnim in drugim spremembam v zadnjih letih so se pripadniki madžarske in italijanske manjšine postarali, njihovo število je upadlo, prav tako se je zmanjševal obseg njim namenjenih sredstev. Njihovo število se je namreč od petdesetih let 20. stoletja skorajda prepolovilo. V popisu prebivalstva iz leta 2002 se je za pripadnike madžarske manjšine izrazilo zgolj 7.713 oseb, za pripadnike italijanske manjšine pa 3.762 oseb.

13. Druga raven pravic manjšin v Sloveniji je omejena na »avtohtone« Rome, ki imajo v skladu s 65. členom Ustave »posebne pravice«, ki so posledično bolj podrobno obrazložene v Zakonu o romski skupnosti v Republiki Sloveniji. Medtem ko te pravice niso tako obširne kot tiste, dodeljene madžarski in italijanski skupnosti, pa je bila Slovenija še zmeraj prva država v Evropi, ki je sprejela zakon, namenjen uresničevanju pravic Romov. V zadnjih letih je s strani slovenskih oblasti prišlo do znatnih prizadevanj na tem področju, in sicer s pomočjo mnogih ukrepov za razbijanje stereotipov in preseganje nestrpnosti ter spodbujanje vključenosti Romov na različnih področjih vsakdanjega življenja. Do opaznega napredka je prišlo na področjih kot so izobraževanje, zaposlovanje, dostop do javnih storitev, pitne vode in sanitarij. Do izboljšav v smislu sprejema predlagane novele Zakona o romski skupnosti še ni prišlo, prav tako so odstopanja med

realno situacijo in uradno politiko še zmeraj prepogosta. Pogosto dejanska implementacija ukrepov ali zakonodaje za pripadnike romske skupnosti ne izpolni pričakovanj.

14. Tretja raven varstva pravic manjšin je lahko opisana kot tista vseobsegajoča, v katero so vključene »druge manjšine«, vključno s pripadniki jezikovne manjšine gluhih. V tej skupini se znajdejo etnične manjšine iz nekdanje Jugoslavije – Albanci, Bošnjaki, Hrvati, Kosovčani, Makedonci, Črnogorci in Srbi, verske manjšine, kot so muslimani in Judje, in nekatere manjše, vendar že dolgo časa prisotne etnične skupnosti, kot so nemško-govoreča etnična skupnost (vključno s kočevskimi Nemci, poznanimi kot *Gottscheer*); le da je za primera pripadnikov skupnosti gluhih in pripadnikov skupnosti iz republik nekdanje Jugoslavije, zagotovljenih nekaj več zakonodajnih ukrepov in programov. Največje tri manjšine v demografskem smislu – Bošnjaki, Hrvati in Srbi – se tako znajdejo v tem tretjem tiru priznanja in varstva.

15. Svoboda veroizpovedi in pravni status verskih manjšin sta urejena v 7. in 41. členu Ustave ter z Zakonom o verski svobodi. V nacionalnem registru je registriranih 54 cerkva in drugih verskih skupnosti.

Pozitivni razvoj in dobre prakse

16. Slovenija je bila redno in upravičeno poznana po svojih uveljavljenih primerih dobrih praks, še posebej z ozirom na pravice, ki jih uživajo pripadniki madžarske in italijanske manjšine. Stopnja priznavanja in implementacije pravic Romov je prav tako doživela napredek na nekaterih področjih, vendar je pred njo še dolga pot do popolne usklajenosti z mednarodnimi standardi, kot je na primer prepoved diskriminacije. Pripadniki skupnosti gluhih so do sedaj prav tako imeli dobro raven priznanja in odzivanja na njihove jezikovne pravice, zaradi česar je Slovenija lahko ponosna na mnoge dosežke v povezavi s to manjšino. Vsekakor pa večji izziv za Slovenijo predstavljajo odzivi na migrante in druge manjšine, predvsem tiste iz nekdanje Jugoslavije, kjer je kljub pozitivnemu napredku potrebnih še mnogo korakov v smer izboljšanja človekovih pravic teh posameznikov in skupnosti.

17. Na institucionalni ravni je v Sloveniji v zadnjih letih prišlo do vidnih premikov na področju varstva človekovih pravic. Pravice manjšin, zapisane v Deklaraciji o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam in Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, so človekove pravice; in ker se manjšine pogosto uvrščajo med najbolj ranljive in marginalizirane segmente družbe, je potrebno Vladi Republike Slovenije čestitati za okrepitev mehanizmov za varstvo in priznavanje človekovih pravic, ki bodo imeli učinek na manjšine.

18. Vidni napredek predstavlja tudi Zakon o varstvu pred diskriminacijo (2016), ki je vodil v vzpostavitev neodvisnega državnega organa, imenovanega Zagovornik načela enakosti. Mandat novega Zagovornika obsega opravljanje neodvisnih raziskav o stanju na področju diskriminacije, objavljanje neodvisnih priporočil, podajanje predlogov o sprejetju posebnih ukrepov za preprečevanje diskriminacije in zagotavljanje pravne pomoči. Prav tako mandat predvideva inšpekcijske in odločevalske pristojnosti v smislu odrejanja končanja diskriminatornih praks, vendar brez neposredne pristojnosti za sankcioniranje. Nov Zagovornik načela enakosti je nastopil funkcijo oktobra 2016.

19. Še en pozitiven napredek je bila sprememba Zakona o varuhu človekovih pravic ob koncu leta 2017, ki daje Varuhu človekovih pravic novo zakonsko podlago, ki mu omogoča prijavo za status A v okviru Načel v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varovanje človekovih pravic (Pariška načela). Sprememba zakonodaje je omogočila tudi vzpostavitev posvetovalnega telesa Varuha s pluralnim predstavnštvom, namenjenega krepitvi sodelovanja s civilno družbo, in vzpostavitev Centra za človekove pravice, čigar naloge bodo znotraj splošnega mandata, obsegale pa bodo izobraževanja, usposabljanja in druge promocijske aktivnosti. Predvidena je tudi dodatna finančna podpora uradu, ki bo zagotovila zadostno število osebja in omogočila izpolnjevanje mandata.

20. Posebni poročevalec čestita Sloveniji za znatna prizadevanja na področju izboljšanja romske situacije in varstva človekovih pravic, predvsem na ključnih področjih kot so izobraževanje, zaposlovanje in participacija v iniciativah kot je bila na primer kampanja Sveta Evrope z naslovom *Dosta!*, namenjena preseganju stereotipov o Romih. Slovenske oblasti jasno želijo obravnavati številne predsodke, izključenost in diskriminacijo, s katerimi se Romi še vedno soočajo, in tempo reševanja takšnih nujnih vprašanj se v zadnjih letih ni zmanjšal. Nekatere nedavne iniciative obsegajo:

- oblikovanje medresorske delovne skupine 11. maja 2017, ki naslavlja bivanjsko problematiko romskih naselij;
- Predlog sprememb Zakona o romski skupnosti s strani Vlade RS v letu 2018 (ki je bil sicer preklican zaradi čakanja na državnozborske volitve);
- Nacionalni program ukrepov Vlade RS za Rome za obdobje 2017–2020, ki v ospredje postavlja izobraževanje, zaposlovanje, bivanjsko problematiko, zdravstvo, socialno varstvo in socialno integracijo, kulturo, ozaveščanje in proti-diskriminacijske ukrepe;
- od leta 2017 ima Policijska akademija v svoj letni načrt posebnih usposabljanj vključeno tudi usposabljanje za prepoznavanje stereotipov, premoščanje predsodkov in izkoreninjenje diskriminacije v večletni družbi, ki je na voljo policistom in javnim uradnikom, ki so redno v stiku s pripadniki romske skupnosti;
- Napredek, ki je opazen zaradi usposabljanj in zaposlovanjem romskih pomočnikov v šolah in romskih mediatorjev, ki se povezujejo z romskimi družinami;
- vzpostavitev sedmih večnamenskih centrov za romsko skupnost v letu 2018.

21. Zaradi težav, s katerimi se mnogi romski domovi srečujejo pri dostopu do, med drugim, pitne vode, je potrebno omeniti tudi spremembo Ustave iz novembra 2016, ki je poskrbela za vključitev pravice do pitne vode. 70. (a) člen Ustave sedaj navaja, da »/.../ vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev /.../«. Prav tako velja omeniti vse več uspešnih zgodb Romov in priznavanja njihovih dosežkov, kot na primer sprejem otrok iz romske skupnosti Pušča pri županu Murske Sobotice po tem, ko so skoraj vsi uspešno zaključili šolanje, ali pa, ko je edina izključno romska ekipa prve pomoči Rdečega križa na državnem tekmovanju osvojila prvo mesto.

22. Slovenija ima konkretne primere dobrih praks tudi na področju široke in prilagodljive implementacije jezikovnih pravic italijanske in madžarske manjšine v okviru njihovega ustavnega in zakonskega varstva.

23. Kljub manjšem obsegu omenjenih skupnosti uživajo njihovi pripadniki širok spekter pravic in znatno avtonomijo na etnično mešanih ozemljih. Ustavne in druge določbe omogočajo pripadnikom madžarske in italijanske manjšine participacijo v mnogih vidikih odločanja in upravljanja javnih zadev, povezanih s kulturo, izobraževanjem, jezikom in mediji. Prav tako imajo možnost pridobivanja finančne podpore za izvajanje svojih kulturnih in drugih aktivnosti. Izven uradno priznanih etnično mešanih ozemelj so pripadniki manjšin upravičeni do vpisa v posebni volilni register za volitve madžarskega oziroma italijanskega predstavnika v Državnem zboru RS, prav tako lahko na predlog staršev vsaj petih otrok zahtevajo izobraževanje v svojem jeziku. Madžarska manjšina obsega okrog 6.000 posameznikov, ki so skoncentrirano poseljeni v petih občinah: Hodoš, Moravske Toplice, Šalovci, Lendava in Dobrovnik. Občine Koper/ Capodistria, Izola/ Isola, Piran/ Pirano in Ankaran/ Ancarano pa predstavljajo dom večine od 2.000 pripadnikov italijanske manjšine, živeče v Sloveniji. Pripadniki samoupravnih skupnosti iz vsake od teh občin so na državni ravni zastopani v krovni organizaciji imenovani Svet samoupravnih skupnosti. Za krepitev rabe manjšinskih jezikov, še posebej madžarščine in italijanščine (ter drugih jezikov), je bil vzpostavljen politični okvir, ki mu je sledila ustanovitev medresorske delovne skupine za nadzor nad njegovo implementacijo. Pobude, med katere spada tudi Načrt ukrepov Vlade RS za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015–2018, kažejo na pripravljenost države, da zagotavlja in uresničuje jezikovne pravice tako madžarske kot tudi italijanske skupnosti v Sloveniji.

24. Položaj drugih manjšin se v daljšem časovnem obdobju ni bistveno spremenil. Kljub več vključujočim aktivnostim, kot so delavnice s področja raznolikosti, usposabljanja o kulturni občutljivosti in priprava gradiv v različnih jezikih (kot na primer več-jezikovna pomoč za lažjo komunikacijo v zdravstvu za migrante in manjšine), je bil napredek od simbolične Deklaracije Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, ki jo je Državni zbor RS sprejel leta 2011, majhen. Deklaracija je sicer še isto leto vodila v ustanovitev posvetovalnega telesa znotraj Ministrstva za kulturo, sestavljenega iz šestih vladnih uradnikov in šestih predstavnikov manjšin nekdanje SFRJ, katerega namen je obravnava problematik in usklajevanje aktivnosti na področjih kulture, medijev in jezika.

25. Pozitivni napredek za pripadnike jezikovne manjšine gluhih je bil sprejem Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika (eden prvih v Evropi) že leta 2002 in pa uradno priznanje Dneva slovenskega znakovnega jezika, za katerega je bil leta 2014 razglašen 14. november. Financiranje in druge podporne aktivnosti, kot na primer 24 ur na dan delujoč spletni servis za tolmačenje znakovnega jezika, predstavljajo pomemben doprinos k integraciji pripadnikov skupnosti gluhih v družbo ter hkrati odražajo visoko stopnjo sprejemanja vloge, ki jo lahko imajo v slovenski družbi pripadniki manjšine gluhih.

26. Migranti, prosilci za azil in begunci so bili med letoma 2016 in 2017 s strani več vladnih uradov identificirani kot skupina, ki ji je potrebno posvečati več pozornosti, kar se je odrazilo v povečanem številu aktivnosti, kampanj in

prizadevanj, namenjenim njihovi pomoči, prilagajanju in integraciji ter preseganju stereotipov, s katerimi so se v veliki meri soočali po njihovem množičnem prihodu v Slovenijo. Pobude med drugim vključujejo tudi dogodke *Dan beguncev*, ki so se odvijali v 12 mestih, delavnice namenjene družbeni aktivaciji migrant-skih žensk in begunk od leta 2018 naprej, vzpostavitev Urada Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov in organizirano učenje slovenskega jezika.

Poglavitne težave na področju varstva človekovih pravic manjšin

27. Slovenija je lahko ponosna na velike korake, ki jih je naredila na mnogih področjih. Prav tako je lahko ponosna na napredek in okrepljene primere dobrih praks na področju človekovih pravic in varstva manjšin, ki smo jim bili lahko priča v zadnjih nekaj letih. Vendar pa ponekod še zmeraj ostajajo izzivi, ki se dotikajo človekovih pravic in področja varstva manjšin, ki jih je potrebno neposredno in celostno nasloviti.

Podatki, razčlenjeni po osebnih okoliščinah

28. Točne informacije o prebivalstvu države se lahko uporabijo za kreiranje državnih politik in programov, ki odsevajo dejansko stanje na terenu. Vlada RS tovrstne podatke potrebuje za učinkovito zadovoljevanje potreb prebivalcev in načrtovanje porabe javnih sredstev. Verodostojni podatki so še posebej uporabni pri merjenju učinka politik in programov na tiste najbolj ranljive in marginalizirane, med katerimi so tudi manjšine.

29. Slovenija uradno ne zbira podatkov glede na etnično pripadnost, jezik ali versko prepričanje, očitno zlasti zaradi pomislekov o zasebnosti in varovanju osebnih podatkov. Edine dostopne informacije o pomenu in velikosti posameznih skupnosti so bile zbrane s popisom prebivalstva leta 2002. Zaradi tega nihče zares nima podatkov o dejanski velikosti najbolj ranljivih in marginaliziranih manjšin v državi.

30. Kot je ugotovilo že več mednarodnih in evropskih organizacij pomanjkanje posodobljenih informacij otežuje identifikacijo žrtev diskriminacije in onemogoča izgradnjo primernih in na dokazih temelječih politik, ki bi zagotavljale dostop do temeljnih pravic, kot je na primer pravica do izobraževanja. Po mnenju posebnega poročevalca in večine mednarodnih opazovalcev, je zbiranje razčlenjenih podatkov nepogrešljivo za učinkovitost ukrepov za uresničevanje človekovih pravic, tudi za manjšine. Ta problematika je bila naslovljena v več diskusijah z več deležniki, vladnimi in nevladnimi, posebni poročevalec pa je celo zaznal določeno mero frustracije, še posebej na strani civilne družbe, ki je posledica neurejene situacije na tem področju in v veliki meri predstavlja oviro konkretnemu napredku na področju človekovih pravic, vključno za Rome in ostale.

31. Obžalovanja vredno je, da Sloveniji še ni uspelo proučiti pristopov drugih držav k varovanju osebnih podatkov, ki hkrati omogoča nemoteno zbiranje podatkov s popisi oziroma na druge načine. Slovenija ima dobre raziskovalne centre, kot sta Inštitut za narodnostna vprašanja in Mirovni inštitut, ki so že v preteklosti opravljali kvalitetne raziskave o učinkovitosti državnih politik. Ti so sedaj očitno ovirani pri opravljanju slednjih zaradi pomanjkanja zanesljivih, dolgoročnih podatkov, kar jim onemogoča podajanje kakršnihkoli usmeritev in

znanj, ki so ključnega pomena za vpogled v učinke obstoječih in potencialnih politik na kritičnih področjih kot so izobraževanje, enakost, socialna varnost in razvoj manjšin ter drugih ranljivih segmentov družbe.

Nacionalni sistem varstva človekovih pravic

32. Pravice manjšin so človekove pravice, zaradi česar vsakršna krepitev državnih mehanizmov za varstvo človekovih pravic koristi tudi manjšinam. Posebni poročevalec je bil navdušen nad delom in raziskavami, ki sta jih izvedla Varuh človekovih pravic in Zagovornik načela enakosti. Uspelo mu je temeljito preučiti njuno delo in vrste težav, ki jih naslavljata ter vlogo, ki jo imata v povezavi z manjšinami. V primeru Zagovornika je dolgoročno financiranje še vse prej kot zaključena zgodba – kljub temu, da finančna sredstva za leto 2018 še niso bila popolnoma določena, je predvidena višina sredstev – 500.000 EUR – vsekakor nezadostna za vse njegove nove pristojnosti in zadolžitve. V primeru obeh mehanizmov se morajo odpraviti tudi zakonodajne nekonsistentnosti, prav tako pa je potrebno še ogromno postoriti na področju ozaveščanja širše javnosti in, še posebej, manjšin.

Romska manjšina

33. Čeprav nista med največjimi manjšinami v Sloveniji, Romi in Sinti še zmeraj ostajajo najbolj marginalizirani in ranljivi. Posebne pravice (bivanjska problematika, izobraževanje in zaposlovanje), ki jih zagotavlja Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (2007) so omejene na t. i. avtohtone Rome. Uradno »neavtohtoni« Romi nimajo ne statusa in ne zagotovljenih posebnih pravic znotraj tega ustavnega in pravnega okvirja, kar so v preteklosti kritizirale že mnoge mednarodne in evropske organizacije. Skoraj noben izmed deležnikov, s katerimi se je srečal posebni poročevalec, tega razlikovanja ne vidi kot potrebno oziroma uporabno. Predlagana sprememba Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji žal, zaradi predhodnih državnozborskih volitev, ni bila sprejeta. To nekateri vidijo kot korak nazaj, saj ni nikakršnega zagotovila, da bo pripravljena sprememba sprejeta v novem mandatu. Neprimerno razlikovanje med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« Romi pa, tudi v sami spremembi zakona, ostaja nedotaknjeno.

34. Člani romske skupnosti v Sloveniji so opozorili na še zmeraj obstoječe težave, s katerimi se srečujejo v procesu pridobivanja pravnih statusov za njihova bivalne zaselke, pri izvajanju volilne pravice, pri dostopu do pitne vode, sanitarij in elektrike, pri zaposlovanju, bivanjski problematiki in javnih storitvah. Kljub manjšemu napredku in pripravljenosti državnih oblasti na nove pobude ter ukrepe, ki bi naslovili tovrstne izzive, diskriminacija in predsodki s strani večinskega prebivalstva znatno ovirajo konkretno izboljšanje situacije.

35. Posebni poročevalec se je med svojim obiskom srečal z dvema romskima skupnostima. Razžalostilo ga je vztrajanje začaranega kroga revščine in slabih bivanjskih pogojev z oteženim dostopom do storitev ki jih mnogi v Sloveniji razumejo kot popolnoma običajne. Medtem, ko se je v eni izmed obiskanih skupnosti videl dejanski napredek, ki se je odražal tudi v ponosu same skupnosti in šolskih uspehih njihovih otrok, posebni poročevalec ugotavlja, da to žal ostaja prej izjema kakor pravilo v preostalih približno 130 romskih naseljih v Sloveniji. Na nekaterih območjih (na primer v Novem mestu), kljub prizadevanjem Vlade

RS, v zadnjih letih sploh ni bilo nikakršnega napredka. Kot eno izmed pojasnil za takšno stagnacijo in nezmožnost celovitega in sistematičnega naslavljanja izvorov problema, je bilo navedeno tudi pomanjkanje politične volje s strani oblasti. Večina deležnikov ugotavlja, da je ključna problematika, s katero se srečujejo romske skupnosti, neuradna narava njihovih naselij in posledično pomanjkanje zagotovljene pravice do posestnega in lastninskega varstva, kar vodi v omejevanje njihovih pravic do ustreznega bivališča, vode in sanitarij.

36. V skladu s slovenskim pravnim redom je dostop do storitev povezan z lastninsko pravico oziroma drugim pravnim zahtevkom na nepremičnini, skupaj s potrebnim gradbenim dovoljenjem. V posebnem poročilu, ki ga je v letu 2012 objavil Varuh človekovih pravic, sta bili ugotovljeni nezmožnost in pomanjkanje volje na strani občin za naslovitev problematike posestnega varstva v romskih naseljih v jugovzhodni Sloveniji. Poročilu je v letu 2015 sledil poziv Vladi, da naj prevzame odgovornost za zagotavljanje skladnosti delovanja občin z ustavnim redom ter mednarodnimi obveznostmi s področja človekovih pravic, na primer s finančno pomočjo občinam za regulacijo romskih naselij. Leta 2010 je posebni poročevalec Združenih narodov za pravico do pitne vode in sanitarij ugotovil, da 49 % Romov živi v barakah, kontejnerjih, prikolicah ali drugih zasilnih nastanitvah (A/HRC/18/33/Add.2, para. 32) in, da 21 od 95 romskih naselij v Prekmurju in na Dolenjskem nima dostopa do vode in sanitarij. Ta situacija tudi zelo negativno vpliva na šolajoče romske otroke, saj so podvrženi socialni izključenosti, nepismenosti, pomanjkanju veščin, revščini in kasneje visoki stopnji brezposelnosti. Kot že omenjeno, pomanjkanje razčlenjenih podatkov o etnični pripadnosti v Sloveniji otežuje oceno stopnje resnosti položaja Romov. Po nekaterih neuradnih podatkih, predstavljenih tekom obiska, naj bi stopnja brezposelnosti Romov znašala kar 98 %.

37. Kljub nekaterim ukrepom, usmerjenim k regulaciji romskih naselij, vključno z spremembami Gradbenega zakona, ki bi morali olajšati zagotavljanje posestnega varstva, nekateri deležniki ugotavljajo, da slednje niso imele velikega učinka.

38. Glede na izjemno resne in široko segajoče posledice diskriminatornega zavračanja dostopa do pitne vode, sanitarij in storitev socialnega varstva nasploh ter posledičnih učinkov na področja kot sta izobraževanje in zaposlovanje, bi morale državne oblasti prevzeti bolj neposredno in proaktivno vlogo, v kolikor želi Slovenija svojo obravnavo romske manjšine uskladiti z mednarodnimi in ustavnimi obveznostmi s področja človekovih pravic. Prepoved diskriminacije je sama po sebi zadosten pravni imperativ, ki državi omogoča intervencijo na področjih, ki so sicer v pristojnosti občin – še posebej na področjih vode in sanitarij.

39. Medtem, ko je bila ta dotična dimenzija med obiskom posebnega poročevalca najpogosteje omenjena, pa so mu različni deležniki predstavili tudi druge probleme romskih skupnosti, med katerimi so bile posebej izpostavljene nizke številke romskih otrok, ki obiskujejo šolo, dodelitev romskih otrok v posebne, ločene razrede, in potreba po ustreznih oblikah pedagoškega angažmaja v učilnicah. Romi so večkrat žrtve prijavljenega sovražnega govora in spodbujanja k nasilju. Dostop do zdravstva in drugih javnih storitev ostaja otežena, tudi zaradi visoke stopnje nepismenosti in v nekaterih primerih relativne izolacije romskih naselij.

40. Za boljše razumevanje ovir, s katerimi se Romi vsakodnevno srečujejo, se mora upoštevati dejanska situacija. Na primer, obstajajo poročila o vodnih cisternah, postavljenih v enem izmed naselij v letu 2016 s strani oblasti z namenom

zagotavljanja pitne vode. Ker polnjenje cistern ni bilo redno, so bili prebivalci nasedla za pitje in umivanje primorani uporabljati onesnaženo mimo-točno vodo. Posledice so bile predvidljive, saj so otroci še posebej dovzetni za drisko in izpuščaje. Pomanjkanje vode spodbuja možnost vzdrževanja osnovne higijene, še posebej v slabem vremenu. Posebni poročevalec je poslušal pričanja o tem, da je bil to pravzaprav eden ključnih dejavnikov, ki so botrovali diskriminaciji romskih otrok, ki so se posledično izogibali šole v več kot eni skupnosti.

41. Zgoraj omenjen primer osvetljuje temeljno vrzel med politikami in programi na eni strani in realnostjo, ki jo vsakodnevno doživljajo pripadniki romske manjšine na drugi. Pomanjkanje politične volje nekaterih občin, predvsem na Dolenjskem, in Vlade RS za rešitev vprašanja pravnega statusa romskih naselij ostaja, kar vpliva na dostop do izobraževanja, zdravstva, osnovnih storitev in priložnosti za zaposlitev.

42. Kot so izpostavili že mnogi, vključno z Varuhom človekovih pravic v poročilu iz leta 2015, to ni zgolj nacionalna problematika človekovih pravic, temveč je povezana neposredno z mednarodnimi obveznostmi države na področju človekovih pravic v povezavi z manjšinami. Zato je Slovenija odgovorna, da vse njene oblasti stremijo k uresničevanju teh pravic.

Učinkovita implementacija in celovita zakonodaja za varstvo manjšin

43. Slovenija je na izjemnem križišču civilizacij in kultur v Evropi. Bogata raznolikost, ki je posledica tega, in doprinosi tistih, ki sestavljajo prebivalstvo države, pa se enostavno ne zrcalijo uravnoteženo skozi obstoječe tri tire varstva manjšin: madžarska in italijanska manjšina na vrhu, Romi (vsaj v teoriji) na sredini in vse ostale manjšine na dnu. Takšna situacija lahko vodi do zamer in frustracij, saj se pripadniki nekaterih največjih manjšinskih skupnosti počutijo nepriznane, nespoštovane in zapostavljene.

44. Državna podpora kulturnih aktivnosti kaže na jasno neuravnoteženost. V letu 2017 je bilo za madžarske in italijanske kulturne aktivnosti dodeljenih 421.000 € in 288.000 €. Vseh šest manjšin iz republik nekdanje SFRJ je istega leta skupaj prejelo zgolj 130.000 € – kljub temu, da predstavljajo mnogo večji delež prebivalstva (glede na popis prebivalstva iz leta 2002) kot madžarska in italijanska manjšina skupaj. Začetni obetajoči razvoj, kot ga je narekoval sprejem Deklaracije Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji v Državnem zboru RS – kateremu so sledila posvetovanja s predstavniki manjšin Albancev, Bošnjakov, Črnogorcev, Hrvatov, Kosovčanov, Makedoncev in Srbov, in posledična ustanovitev posvetovalnega telesa, se je znašel na mrtvi točki. Posvetovalno telo je med letoma 2012 in 2015 celo prenehalo obstajati.

45. Predstavniki albanske, bošnjaške, hrvaške, kosovske, makedonske, črnogorske in srbske manjšine, ki so se sestali s posebnim poročevalcem, so izrazili stališče, da so upali na priznanje neke oblike statusa narodnih manjšin v Sloveniji in slednje videli tudi kot priložnost, da Slovenija prepozna njihovo konstruktivno vlogo v državi tudi v praktičnem smislu, na primer s podporo učenju njihovih jezikov v šolah in sorazmernim financiranjem kulturnih aktivnosti.

46. Brez zmanjševanja že priznanih pravic madžarski, italijanski in romski manjšini v Ustavi oziroma relevantni zakonodaji je za zapolnitev vrzeli in naslovi-
tev nekonsistentnosti, ki niso zdrave ne za Slovenijo kot inkluzivno družbe in
ne za njene člane, vključno s pripadniki manjšin, ki pozitivno vplivajo na razvoj
nacionalne skupnosti, potrebna uvedba celovite splošne zakonodaje za varstvo
manjšin in pa priznanje manjšin republik bivše SFRJ, nemško govoreče manjšine,
Judov, muslimanov in drugih verskih manjšin. Vse manjšine ne potrebujejo iden-
tične obravnave, saj se tudi njihove potrebe razlikujejo; dejstvo, da so dalj časa
prisotne manjšine na nekem ozemlju upravičene do bolj dobrodušnih določb in
politik, je splošen pojav. Takšni ukrepi bi, kot je bilo tudi izpostavljeno s strani
Urada Vlade RS za narodnosti, pomagali dopolniti pravni sistem na področju
varstva človekovih pravic v državi, vsebovati pa bi morali tudi jasne mehanizme
za implementacijo. Ta zadnja točka je bila posebnemu poročevalcu podana z ozi-
rom na zakonodajo in druge ukrepe, ki naslavlajo pravice madžarske, italijanske
in romske manjšine.

47. Implementacija oziroma polna skladnost pravic teh skupnosti ni zmeraj za-
gotovljena celovito in pravočasno, kot je bilo izpostavljeno že v letnem poročilu
Varuha človekovih pravic iz leta 2016. Iz slednjega izhaja tudi, da je elektronskih
obrazcev v italijanskem in madžarskem jeziku na voljo znatno manjše število
kot slovenskih, kljub temu, da zakonodaja predpisuje, da morajo biti vsi obraz-
ci, ki se oddajajo na spletu, na voljo tudi v madžarščini in italijanščini. Storitve
in informacije na področjih, kot sta zdravstvo ali izobraževanje, prav tako niso
zmeraj na voljo v madžarščini oziroma italijanščini. Posebni poročevalec je bil
obveščen, da so bile kvalifikacije učiteljev, ki učijo v madžarskem in italijanskem
jeziku, okrepljene s posebnimi usposabljanji. Po besedah predstavnikov teh dveh
manjšin je še veliko prostora za izboljšave, še posebej pri zahtevanju tekočega
govorjenja manjšinskih jezikov s strani učiteljev in drugih uradnikov. Medtem, ko
so bili sprejeti ukrepi za krepitev dvojezičnosti v lokalnih skupnostih, slednji niso
bili zadostno osredotočeni tudi na raven lokalne uprave. Glede na to, da imata
madžarska in italijanska manjšina pravico do uporabe storitev lokalne uprave v
njihovih jezikih, bi se lahko premislilo tudi o ukrepih, ki bolj neposredno naslav-
ljajo te storitve in aktivnosti. Predstavniki so omenili tudi zamude, povezane z
rabo manjšinskih jezikov, pri dostopu do informacij ali storitev, kar posamezne
pripadnike manjšin odvrča od koriščenja njihovih jezikovnih pravic. Nekateri
so izpostavili, da je ena ključnih problematik tudi nezadostna implementacija
obstoječega zakonodajnega okvirja; nekateri vladni uradniki so bili na primer
zaposleni kljub temu, da niso izkazali ustrezne dvojezičnosti. V šoli v Lendavi, ki
jo je obiskal posebni poročevalec, je bil že sam opis dvojezičnega izobraževanja
šibkejši kot predhodno zatrjevano, o čemer priča tudi razmerje med tistimi, ki
učijo v slovenščini, in tistimi, ki učijo v madžarščini (80:20) na sekundarni stopnji
izobraževanja, kar ni niti blizu predvideni pariteti, ki jo predvideva zakon.

Sovražni govor in spodbujanje nasilja

48. Podatki glede na osebne okoliščine žrtve sovražnega govora in spodbujanja
k nasilju žal še niso na voljo, da bi si lahko z njimi pomagali pri identifikaciji
tistih, ki so najbolj na udaru oziroma so najbolj ranljivi, kljub temu, da podatki,
pridobljeni s terena, ne dopuščajo dvoma, da so bili in ostajajo med žrtvami v

večji meri pripadniki manjšin. Večina tistih, s katerimi se je srečal posebni poročevalec, je dejala, da se je porast sovražnega govora, ki je bil posledica množičnega prihoda migrantov v Slovenijo v letu 2015, že občutno umiril, kar pa bi lahko bil tudi odsev splošnega nezadovoljstva s trenutnim pomanjkanjem učinkovitih mehanizmov za naslavljanje sovražnega govora in spodbujanja k nasilju. Medtem ko 297. člen Kazenskega zakonika sicer naslavlja sovražni govor, so njegove določbe interpretirane zelo ozko, iz česar sledi, da do obsodb prihaja v zelo redkih primerih, kar je bilo potrjeno s strani vseh, s katerimi se je posebni poročevalec tekom obiska srečal. V letu 2015 je Spletno oko, spletni portal, ki ga v sodelovanju s policijo, internetnimi ponudniki ter nevladnimi in vladnimi organizacijami koordinira Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani in omogoča prijavo sovražnega govora in drugih protipravnih aktivnosti, prejelo 1.153 pritožb, od katerih jih je samo 51 dosegalo minimalni prag, predpisan v 297. členu Kazenskega zakonika, in so bile posredovane policiji v morebitni kazenski pregon.

49. Trenutna artikulacija 297. člena in iz njega izhajajoča interpretacija sta pripomogli k izoblikovanju okolja, v katerem za tiste, ki se poslužujejo sovražnega govora in spodbujanja k nasilju v odnosu do manjšin, obstaja majhna verjetnost, da bodo kazensko preganjani, zaradi česar se ne bojijo kazni oziroma posledic. Hkrati pa žrtve ne vidijo smisla v pritožbi, saj verjamejo, da bodo storilci ostali nekaznovani. Večina potencialnih žrtev so najverjetneje pripadniki manjšin.

Manjšina gluhih in znakovni jezik

50. Posebni poročevalec je imel v Ljubljani srečanje s predstavniki jezikovne manjšine gluhih, ki so poudarili, da je znakovni jezik v Sloveniji uporabljan in priznavan že dolgo, saj je bila na našem ozemlju že leta 1840 ena od prvih šol za gluhe v takratni Avstro-Ogrski. Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (2002) je bil eden od prvih splošnih okvirjev v Evropi za uporabo znakovnega jezika na strani javnih organov. Posebni poročevalec je bil seznanjen o obstoju dveh šol pripadnikov manjšine gluhih v Ljubljani in Mariboru ter z dejstvom, da so sodno tolmačenje in druge pomembne storitve v znakovnem jeziku in Braillovi pisavi zagotovljene z zakonom in številnimi programi. Vendar pa je bil presenečen, ko je izvedel, da se znakovni jezik v teh šolah za učenje dejansko ne uporablja v zadostni meri, in da nekateri javni organi znakovni jezik dojemajo in obravnavajo kot podporni sistem za osebe s posebnimi potrebami in ne kot »dejanski« ali »pravi« jezik z lastno kulturo. Čeprav manjkajo ustrezno razčlenjeni podatki, je posebni poročevalec izvedel za študijo o izobraževanju, ki je bila izvedena leta 2006 in je pokazala, da četudi je 11 % splošnega prebivalstva (in 17,3 % slepih) imelo univerzitetno izobrazbo, je slednje veljalo le za 0,9 % skupnosti gluhih. Eno od mnenj je bilo, da je to povezano z nezmožnostjo ali zavrnitvijo poučevanja v Sloveniji v jeziku skupnosti gluhih, znakovnem jeziku in z očitno nadaljujočo se težnjo po poučevanju predvsem skozi ustno izražanje.

51. Zaradi navedenega obstaja odpor do priznavanja znakovnega jezika kot dejanskega jezika osebam, ki pripadajo skupnosti. Čeprav vse več držav po vsem svetu prepoznava znakovni jezik kot uradni jezik, Slovenija kljub zakonodaji, ki predvideva njegovo uporabo, v številnih kontekstih tega še ne počne. To pojasnjuje tudi, zakaj znakovni jezik ni vključen v štiriletni načrt nacionalne jezikovne politike kot polnopravni jezik.

»Izbrisani« in manjšine nekdanjih republik SFRJ

52. Iz registra stalnega prebivalstva je bil 26. februarja 1992 odstranjen 1% prebivalstva Slovenije (25.671 ljudi; sedaj imenovani izbrisani). To je bila posledica novega zakona, v skladu s katerim so morali državljani nekdanjih jugoslovanskih republik, ki niso bili državljani Slovenije, izpolniti tri zahteve za pridobitev slovenskega državljanstva, vključno z vložitvijo prošnje za državljanstvo v šestih mesecih od začetka veljavnosti Zakona o državljanstvu (1991). Tisti, ki do roka niso izpolnili nobene zahteve, so bili izbrisani iz registra stalnega prebivalstva, s čimer so izgubili svoj pravni status in s tem tudi pravico do bivanja v Sloveniji.

53. Položaj izbrisanih, ki so večinoma pripadniki različnih etničnih, verskih ali jezikovnih skupnosti nekdanje Jugoslavije, je še vedno neurejen. Gre tudi za vprašanje človekovih pravic v smislu, da so skoraj vsi tisti, ki so bili iz uradnega registra prebivalstva Slovenije iz leta 1992 izbrisani, pripadali manjšinam. Posledice, z vidika človekovih pravic, so bile diskriminatorne in so tisočim ljudem odvzele številne gospodarske, socialne, državljanske in politične pravice, mnoge pa so pustile na robu družbe. Ena od teh oseb je posebnemu poročevalcu opisala, kako najprej ni mogla kupiti oziroma si pozneje najeti stanovanja, v katerem je živel, ker ni bila šteta med državljanke ali osebe s stalnim prebivališčem, kako je na koncu izgubila vir zaslužka in končno morala leta živeti v revščini. Medtem, ko je polovica teh ljudi sčasoma ponovno pridobila status stalnih prebivalcev ali v nekaterih primerih po desetletjih sodnih postopkov celo državljanstvo, je položaj 10.000 ljudi, ki večinoma živijo zunaj Slovenije, nejasen. Boj za odškodnino še vedno poteka, kljub sodbam Evropskega sodišča za človekove pravice (ki je leta 2016 odločilo, da je vladna odškodninska shema primerna v primeru *Anastasova in drugih proti Sloveniji*) in odločitvi Ustavnega sodišča aprila 2018 zoper omejitve višine dodeljene odškodnine za tiste, ki so vložili zahteve za odškodnino v sodnih postopkih.

54. Stalna težava »izbrisanih«, zlasti tistih, ki še vedno živijo v Sloveniji brez kakršnegakoli pravnega statusa, je madež za podobo države. Visoki komisar Združenih narodov za človekove pravice in Komisar za človekove pravice Sveta Evrope sta med drugim izrazila zaskrbljenost glede te zadeve, vključno z Zakonom o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (2010), ki omejuje višino odškodnine in se je v času pisanja štel za protiustavnega.

55. Nadaljujoča se saga tisočih ljudi, katerih statusi še niso bili urejeni v skladu z zahtevami in omejitvami zgoraj omenjenega zakona, osvetljuje vidik diskriminacije manjšin nekdanjih republik SFRJ z vidika mednarodnih obveznosti na področju človekovih pravic. Kot je Ustavno sodišče Slovenije napovedalo le nekaj dni, preden je posebni poročevalec zaključil svojo misijo, je treba državno odškodninsko shemo spremeniti, da se posameznim tožnikom zagotovi možnost sodnega varstva zoper pavšalne zneske odškodnin.

Zaključki in priporočila

56. Slovenija je v mnogih pogledih izjemna država. Država ima močno zavezanost in tradicijo pri priznavanju in varovanju človekovih pravic, že dolgo izstopa po načinu, na katerega je zaščitila nekatere svoje manjšine, in je pristan miru in stabilnosti.

57. Napredek in krepitev zaščite človekovih pravic ter ukrepi za številne manjšine so bili opazni tudi v zadnjih letih, za kar je Slovenijo potrebno pohvaliti. Kljub temu obstajajo opustitve, negotovosti, protislovja in vrzeli, ki jih je treba priznati in obravnavati, da bi bolje zaščitili človekove pravice manjšin.

58. Posebni poročevalec poziva Vlado Republike Slovenije, institucije za človekove pravice, kot sta Varuh človekovih pravic in Zagovornik načela enakosti, akterje civilne družbe, manjšinske organizacije in druge strani, da razmislijo o njegovih neizčrpnih priporočilih, podanih v nadaljevanju.

Podatki, razčlenjeni po osebnih okoliščinah, za boljše in učinkovitejše politike

59. Trenutno pomanjkanje jasnosti v zvezi z demografskim položajem manjšin in nenehna nenaklonjenost zbiranju podatkov o vidikih, kot so etnična pripadnost, vera ali jezik, je za mnoge frustrirajoče in hkrati škodljivo oblastem ter oblikovalcem politik. Kot je razvidno v primeru drugih držav, varovanje osebnih podatkov posameznika ne pomeni nujno, da se informacije ne morejo zbirati za namene javnega reda, prav tako kot se lahko za te namene zbirajo podatki o spolu, starosti in drugih značilnostih.

60. Posebni poročevalec priporoča, da Vlada RS sprejme ukrepe za reševanje teh vprašanj s / z:

- proučitvijo, na kakšen način druge države zbirajo in analizirajo podatke, razčlenjene po narodnosti, veroizpovedi ali jeziku, pri čemer upoštevajo občutljivost zasebnosti in jo spoštujejo;
- upoštevanjem in, če je potrebno, predlaganjem zakonodajnega pojasnila za zagotovitev, da je upoštevano ustrezno ravnovesje med obema brez dvoumnosti.

Krepitev nacionalnega sistema za človekove pravice

61. Neodvisnost in primarno vlogo institucij za človekove pravice bi bilo potrebno varovati in ceniti, zlasti zaradi njihovega pomena za zaščito najbolj ranljivih in marginaliziranih skupnosti, vključno z manjšinami. Posebni poročevalec priporoča, da si Vlada RS bolj prizadeva v zvezi s tem, med drugim s:

- sprejetjem večletnih načrtov za financiranje Varuha človekovih pravic in Zagovornika načela enakosti, ki ustrezno odražajo njune sedanje ali razširjene mandate, vključno z vodenjem kampanj za spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in strpnosti do raznolikosti ter ozaveščanjem s poudarkom na Romih, manjšinah in migrantih;
- pregledom zakonodajne podlage Varuha človekovih pravic in Zagovornika načela enakosti z namenom odprave obstoječih nejasnosti in nedoslednosti ter razmislekom o predpisu uporabe omejenih sankcij z namenom zagotavljanja učinkovitejših pravnih sredstev za žrtve diskriminacije in drugih kršitev človekovih pravic.

Romska manjšina

62. Diskriminacija, predsodki in socialna izključenost zahtevajo nadaljnje in odločnejše ukrepe za reševanje stalnih vprašanj izključevanja in diskriminacije,

ki prizadenejo romsko skupnost. Posebni poročevalec zato priporoča Vladi Republike Slovenije:

- odpravo nepotrebne, verjetno škodljivega in morda diskriminatornega razlikovanja v zakonodaji in drugih ukrepih med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« romskimi skupnostmi;
- sprejem zakonodaje, s katero bo Svet romske skupnosti bolj reprezentativen, demokratičen in učinkovit in bo ustrezno odražal raznolikost romske skupnosti;
- razmislek, ob posvetovanju s civilno družbo, o novem Zakonu o romski skupnosti, ki bo vključeval dodatne posebne ukrepe na področjih izobraževanja in socialnih storitev, vključno s programi začasnih posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti pri zaposlovanju, z namenom usmerjenega in neposrednega naslavljanja vztrajajočih primerov diskriminacije.

63. Urejanju romskih naselij se ni mogoče izogniti, saj je ključno za reševanje nekaterih temeljnih vzrokov izključenosti Romov in za zanižanje njihovih osnovnih človeških potreb in pravic. Kot predhodni korak bi morala Vlada RS sprejeti finančne in pravne ukrepe, potrebne za ureditev vseh nezakonitih naselij v Sloveniji, in začeti posvetovanja z glavnimi deležniki. Dolgoročno bi morala Vlada RS sprejeti potrebne pravne in proračunske ukrepe ter sprejeti časovnico za njihovo učinkovito implementacijo.

64. Dostop do pitne vode in osnovnih storitev, kot so sanitarne storitve in elektrika, je temeljna človeška potreba, ki Romom ni bila zagotovljena na enak način kot veliki večini Slovencev. Vlada RS bi morala to vprašanje obravnavati kot urgentno zadevo na najvišji možni ravni, tudi s petletnim akcijskim načrtom do razrešitve statusa romskih naselij in z drugimi aktualnimi ukrepi.

65. Kampanje za ozaveščanje in aktivnosti usposabljanja o stereotipih so bile pozitivne pobude v Sloveniji. Posebni poročevalec priporoča, da Vlada RS sprejme dodatne ukrepe, da bi priznala in poudarila pozitivno podobo Romov in romskih vzornikov, s čimer bi zagotovila bolj celosten pogled na pripadnike romske skupnosti. Pomembno je, da se pripadnike romske manjšine obravnava in javnosti prikazuje kot običajne, namesto da se osredotoča na skupnost, ki predstavlja »vprašanja« ali »težave«.

Celovita zakonodaja za zaščito manjšin

66. Čeprav je bilo za zaščito pravic manjšin doseženega veliko, še posebej Madžarov in Italijanov, je preveč slovenskih državljanov, ki pripadajo manjšinskim skupnostim, izpuščenih. Posebni poročevalec zato poziva Vlado k:

- oblikovanju in sprejemu celovite zakonodaje za boljšo zaščito pravic vseh manjšin v Sloveniji ob spoštovanju sedanjega ustavnega pomena in statusa madžarskega, italijanskega in romskega prebivalstva; postopek posvetovanja v zvezi s tem bi se moral začeti leta 2019;
- zagotavljanju, da zakonodaja o pravicah manjšin vključuje dodatne določbe o izobraževanju v manjšinskem maternem jeziku, kadar obstaja zadostno povpraševanje na določenem območju, v skladu z načelom sorazmernosti, ali vsaj omogoča poučevanje maternega jezika manjšine, kjer je to mogoče;

- zagotavljanju poštenega in sorazmernega financiranja kulturnih in drugih dejavnosti manjšin, tudi v medijih.

67. Madžarska in italijanska manjšina imata uveljavljene pravice in avtonomijo, ki pa so še vedno prizadete zaradi opustitev ali neizvajanja. Dvojezične storitve niso vedno zagotovljene, kadar bi morale biti, prav tako dvojezični uradniki in učitelji niso zmeraj na voljo ali nimajo zahtevanih znanj. Posebni poročevalec priporoča, da Vlada RS v letu 2019 s predstavniki teh manjšin izvede pregled politik zaposlovanja, znanja jezika in preverjanje izpolnjevanja zahtev dvojezičnosti za javne uslužbenke in učitelje, da bi preučila, kako je mogoče ta vprašanja nasloviti in rešiti.

Sovražni govor in spodbujanje k nasilju

68. Potrebna je zakonodaja za odpravo napačne razlage 297. člena Kazenskega zakonika, zaradi česar je uspešno preganjanje sovražnega govora ali spodbujanje nasilja proti manjšinam zelo težko, če ne celo nemogoče.

69. Do sprejetja sprememb 297. člena Kazenskega zakonika bi morali policija, tožilstvo in drugi organi izdati navodila in pojasnila, ki vsebujejo manj rigidne razlage – in odvrtačajo od nepotrebnih razlag – o izpolnjevanju zahtev iz 297. člena pri preiskovanju in pregonu sovražnega govora in spodbujanja k nasilju nad manjšinami.

70. Za učinkovitejši boj proti sovražnemu govoru in spodbujanju k nasilju nad manjšinami je potrebna jasnejša slika o tem, zoper katere manjšine sta usmerjena, s čigave strani in kako. Podatke o teh zadevah, razčlenjene po osebnih okoliščinah, morajo zbrati in objaviti pristojni organi.

Manjšina gluhih in znakovni jezik

71. Slovenija ima na splošno pozitiven in konstruktiven pristop k uporabi znakovnega jezika. Posebni poročevalec kljub temu poziva Vlado, naj sprejme ukrepe za okrepitev in učinkovito zaščito človekovih pravic pripadnikov slovenske skupnosti gluhih, vključno s priznavanjem znakovnega jezika kot jezika, ki ga uporabljajo člani skupnosti gluhih, s spremembo ali sprejetjem ustrezne zakonodaje, ki znakovni jezik priznava kot uradni jezik, kot to narekuje trend vedno večjega števila držav.

72. Znakovni jezik je živi jezik in materni jezik pripadnikov manjšine gluhih. Uporabljati ga je potrebno, kolikor je to mogoče, kot jezik poučevanja v šolah za gluhe za zagotovitev boljšega dostopa do kakovostnega, prilagojenega, ustreznega in učinkovitega izobraževanja.

»Izbrisani« in manjšine nekdanje Jugoslavije

73. Nelegitimna odprava statusa stalnega prebivališča tako številnim ljudem, in to skoraj brez odškodnine, je trajala predolgo. Sodni postopki potekajo že desetletja. Slovenija bi morala najti politično voljo in pogum, ki sta potrebna za reševanje tega vprašanja. Manjšine nekdanje Jugoslavije so bile glavne žrtve žalostne zgodbe, ki se mora končati, da bi se izognili dolgotrajnim, bolečim in neprijetnim pravnim sporom. Posebni poročevalec zato priporoča vladi:

- sprejem zakonodaje, ki bo zagotavljala ponovno vzpostavitev statusa stalnega prebivališča brez obremenjujočih zahtev in tesnih časovnih okvirov zakona o ureditvi statusa izbrisanih oseb, sprejetega leta 2010;
- razmislek o zagotavljanju bolj velikodušne odškodninske sheme, ne da bi s tem izključili posameznike, ki so imeli koristi od prejšnje sheme, prilagojene na način, da se upoštevajo izgube kot sta lastnina ali zaposlitev, in realistične v smislu bolečin in trpljenja, ki so ga žrtve izkusile.

6.2 Prevod Sklepnih ugotovitev Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju MKPI

Generalna skupščina Organizacije združenih narodov (OZN) je 13. decembra 2006 po treh letih zahtevnih mednarodnih pogajanj sprejela Konvencijo o pravicah invalidov, ki je namenjena spodbujanju in varstvu človekovih pravic, svoboščin in dostojanstva vseh oseb z invalidnostmi. S sprejetjem konvencije je bila tako dodatno potrjena zavezanost mednarodne skupnosti k zagotavljanju temeljnih pravic in dostojanstva sleherni posameznici in posamezniku, brez diskriminacije, prav tako pa je sprejetje predstavljalo še kako pomemben zagon za spremembe v našem razumevanju oseb z invalidnostmi in invalidnosti same. Takratni generalni sekretar OZN Kofi Annan je ob sprejetju konvencije zato pomembno dejal, da se nič ne more spremeniti čez noč, a spremembe vendarle nastopijo hitreje, če za njimi stoji pravo.¹⁰⁰

Državni zbor RS je na seji 2. aprila 2008 sprejel Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov¹⁰¹ (MKPI), na podlagi katerega so določbe MKPI postale neposredno zavezujoče tudi za Slovenijo. Na podlagi konvencije je bil ustanovljen tudi Odbor za pravice oseb z invalidnostmi, ki ga danes sestavlja 18 neodvisnih strokovnjakov iz različnih držav, ki so jih na položaj izvolile države pogodbenice. V skladu s konvencijo so države pogodbenice odboru dolžne periodično poročati o ukrepih, ki so jih sprejele za izpolnjevanje konvencijskih obveznosti, ter o doseženem napredku. Odbor

¹⁰⁰ Organizacija združenih narodov (2006) General Assembly Adopts Groundbreaking Convention, Optional Protocol On Rights Of Persons With Disabilities dostopno na: <https://www.un.org/press/en/2006/ga10554.doc.htm>

¹⁰¹ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08

torej predstavlja del t.i. mehanizma pogodbenih teles (treaty body system), ki je namenjen spremljanju stanja in spodbujanju človekovih pravic na podlagi različnih mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah pod okriljem OZN.

Čeprav bi Slovenija svoje prvo poročilo v skladu z MKPI morala odboru predložiti že junija 2010, je to storila šele julija 2014, ustna obravnava poročila pred odborom pa je potekala februarja 2018. Na podlagi pisnega poročila, ustne predstavitve predstavnikov Vlade RS ter več senčnih poročil nevladnih in drugih organizacij je odbor pripravil sklepne ugotovitve, v katerih je podal tudi številna priporočila za izboljšanje implementacije konvencije v Sloveniji. Poleg vsebinskih je odbor v poglavju IV. Nadaljnje aktivnosti Sloveniji priporočal tudi pošiljanje sklepnih ugotovitev odbora »v presojo in ukrepanje članom Vlade RS in Državnega zbora RS, uradnikom na ustreznih ministrstvih, sodstvu in članom ustreznih poklicnih skupin, kot so strokovnjaki s področja izobraževanja, zdravstva in prava, kakor tudi lokalnim oblastem, zasebnemu sektorju in medijem, ki uporabljajo sodobne strategije družbenega sporazumevanja«. Dodatno je odbor priporočil tudi širjenje sklepnih ugotovitev med civilno družbo ter samimi osebami z invalidnostmi in njihovimi družinami, poleg tega pa je priporočil tudi objavo sklepnih ugotovitev na vladni spletni strani o človekovih pravicah.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

V luči izpostavljenih priporočil ter ob ugotavljanju, da sklepne ugotovitve odbora v času priprave Zagovornikovega poročila v slovenskem jeziku niso dostopne na vladni spletni strani o človekovih pravicah,¹⁰² je Zagovornik pripravil lasten neuradni prevod sklepnih ugotovitev, ki je na voljo v nadaljevanju. Pri pripravi prevoda je Zagovornik posebno pozornost namenil tudi področni terminologiji, na kar je z ozirom na (ne)ustrezni slovenski prevod konvencije opozoril odbor sam, prav tako pa je bilo to vprašanje odprto tudi v slovenskem strokovnem prostoru.¹⁰³ Zagovornik se nadeja, da bo širjenje sklepnih ugotovitev v slovenskem jeziku dodatno prispevalo k bolj celostnemu razumevanju problematike invalidnosti v Sloveniji ter vodilo k hitrejšemu uresničevanju priporočil odbora.

102 http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/clovekove_pravice_v_slovenski_zunanji_politiki/mednarodnopravni_dokumenti_s_podrocja_clovekovih_pravic_in_porocanja_slovenije/

103 Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU je 3. 12. 2018 organiziral Posvet o terminologiji na področju invalidnosti. Posnetek posveta je dostopen na <https://www.youtube.com/watch?v=eHcvEXpvwsl&t=4488s>.

Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije o pravicah invalidov (MKPI)

Odbor za pravice oseb z invalidnostmi

Sklepne ugotovitve glede uvodnega poročila Slovenije¹⁰⁴

I. Uvod

1. Odbor je obravnaval uvodno poročilo Slovenije (CRPD/C/SVN/1) na svoji 373. in 374. zasedanju (glej CRPD/C/SR.373 in 374), ki sta potekala 22. in 23. februarja 2018. Na svojem 386. zasedanju 5. marca 2018 pa je sprejel te sklepne ugotovitve.
2. Odbor pozdravlja uvodno poročilo Slovenije, ki je bilo pripravljeno v skladu s poročevalskimi smernicami Odbora, in se zahvaljuje državi pogodbenici za njene pisne odgovore (CRPD/C/SVN/Q/1/Add.1) na vprašanja s seznama, ki ga je pripravil odbor (CRPD/C/SVN/Q/1).

II. Pozitivni vidiki

3. Odbor pozdravlja napredek, ki ga je država pogodbenica dosegla pri izvajanju Konvencije, zlasti pa ceni sprejetje zakonodaje in javnih politik, navedenih v nadaljevanju:
 - (a) Zakona o osebni asistenci (2017);
 - (b) Akcijskega programa za invalide (2014–2021)¹⁰⁵;
 - (c) Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (2012).

III. Glavna skrb vzbujajoča področja in priporočila

Splošna načela in obveznosti (1.–4. člen)

4. Odbor je zaskrbljen zaradi:
 - (a) pomanjkanja usklajenosti notranje zakonodaje, politik in programov z določbami konvencije ter vztrajnega paternalističnega odnosa do oseb z invalidnostmi, utemeljenega na medicinskem in dobrodelnem modelu invalidnosti;
 - (b) neuskklajenosti opredelitev številnih oblik invalidnosti z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah, zlasti opredelitev, ki so podcenevalne in poudarjajo “neprimernost” teh oseb za vključitev v redno izobraževanje, neodvisno življenje in delo na podlagi njihove oviranosti;
 - (c) neustreznega prevoda Konvencije v slovenščino;

¹⁰⁴ ki jih je odbor sprejel na svoji devetnajsti seji (od 14. februarja do 9. marca 2018).

¹⁰⁵ http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/invalidi_vzv/API_2014-2021_ANG.pdf

(d) pomanjkanja posvetovanj organizacijami oseb z invalidnostmi, ki so namenjena zagotavljanju smiselnega vključevanja oseb z invalidnostmi v oblikovanje in izvajanje zakonodaje in programov, povezanih z invalidnostjo, ter zaradi poročil o slabljenju avtonomnosti, nepristranskosti in finančne vzdržnosti Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij;

(e) pomanjkanja ozaveščenosti nosilcev odločanja v izvršni in zakonodajni veji oblasti ter strokovnega in administrativnega osebja o obveznostih države pogodbenice po Konvenciji na vseh področjih življenja.

5. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) pregleda svojo notranjo zakonodajo, politike in programe in jih uskladi z določbami Konvencije, vključno z različnimi opredelitvami invalidnosti v zakonodaji, ter to zakonodajo uskladi z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah;

(b) pregleda sedanji uradni prevod Konvencije v slovenščino, da bi zagotovila točnost prevoda v vseh dostopnih oblikah;

(c) zagotovi pravočasna, temeljita in celovita posvetovanja s predstavniki organizacijami oseb z invalidnostjo na vseh stopnjah v postopkih odločanja, zlasti pri oblikovanju, izvajanju in spremljanju zakonodaje, programov in ukrepov, povezanih z invalidnostjo, v skladu s pravicami, ki so zagotovljene v Konvenciji. Država pogodbenica naj zagotovi nepristranskost, avtonomnost in trajnostno financiranje Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij za spodbujanje in uresničevanje pravic oseb z invalidnostmi v skladu s Konvencijo;

(d) zagotovi odgovornim osebam na regionalni in državni ravni, vključno s člani Državnega zbora RS in Vlade RS, sodniki in sodnim osebjem, zdravstvenimi delavci, socialnimi delavci, osebjem, odgovornim za dobavo pripomočkov za gibanje, ter drugim upravnim in strokovnim osebjem, usposabljanja o pravicah oseb z invalidnostmi in obveznostih države pogodbenice po Konvenciji. Država pogodbenica naj razvije tako usposabljanje v tesnem sodelovanju s predstavniki organizacijami oseb z invalidnostmi.

Posebne pravice (5. - 30. člen)

- Enakost in nediskriminacija (5. člen)

6. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) pomanjkanja javnih politik in ukrepov, osredotočenih na spodbujanje enakosti in zaščito oseb z invalidnostmi pred vsemi oblikami diskriminacije, ter zaradi nezadostnega prepoznavanja odrekanja razumne prilagoditve kot oblike diskriminacije na podlagi invalidnosti;

(b) pomanjkanja zmogljivosti, usklajevanja in merljivega učinka delovanja kontaktnih točk, namenjenih boju proti diskriminaciji, ter odsotnosti učinkovitih spodbujevalnih ukrepov v zvezi s tem;

(c) večkratnih in presečnih oblik diskriminacije oseb z invalidnostmi, vključno z Romi, Sinti in osebami z invalidnostmi iz drugih etničnih skupin, ter zaradi pomanjkanja informacij o diskriminaciji lezbijk, gejev, biseksualnih, transseksualnih in interseksualnih oseb (LGBTI) z invalidnostmi.

7. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) sprejme zakonodajo, ki izrecno priznava in sankcionira odrekanje razumne prilagoditve na vseh področjih življenja kot obliko diskriminacije na podlagi invalidnosti;

(b) okrepi pristojnost in vlogo kontaktnih točk, namenjenih boju proti diskriminaciji, vključno z diskriminacijo oseb z invalidnostjo, ter jim zagotovi ustrezna sredstva in zmogljivost za učinkovito odzivanje na primere diskriminacije na podlagi invalidnosti, vključno z odrekanjem razumne prilagoditve ter večkratnih in presečnih oblik diskriminacije;

(c) v svojo protidiskriminacijsko zakonodajo, politike in strategije izrecno vključi prepoznavanje večkratne in presečne diskriminacije na podlagi biološkega spola, družbenega spola, starosti, invalidnosti, statusa migrantov, prosilcev za azil in beguncev, etničnega porekla, spolne usmerjenosti in katerega koli drugega statusa. Odbor priporoča tudi, da država pogodbenica zagotovi sodna sredstva in sredstva, podobna sodnim sredstvom, pri diskriminaciji, ki jo izvajajo javni in/ali zasebni akterji, širi informacije med osebami z invalidnostmi o takih sredstvih, zagotovi popravilo krivic in ustrezno odškodnino ter določi sankcije za storilce;

(d) pri izvajanju podciljev 10.2 in 10.3 Agende za trajnostni razvoj upošteva 5. člen konvencije.

- **Ženske z invalidnostmi (6. člen)**

8. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) pomanjkanja posebne zakonodaje in politik v zvezi s pravicami žensk in deklic z invalidnostmi ter zaradi nezadostnih ukrepov, ki obravnavajo večkratno in presečno diskriminacijo teh oseb;

(b) pomanjkanja posebnih ukrepov za zaščito žensk in deklic z invalidnostmi pred nasiljem zaradi spola, zlasti žensk in deklic z psihosocialnimi in/ ali intelektualnimi invalidnostmi ter tistih, ki živijo v zavodih;

(c) dejstva, da revščina nesorazmerno prizadene ženske z invalidnostmi, zlasti starejše, ter zaradi negativnega vpliva gospodarske krize in poznejših varčevalnih ukrepov nanje;

(d) nezadostne zastopanosti žensk z invalidnostmi v postopkih odločanja, povezanih z zakonodajo in javnimi politikami o invalidnosti;

(e) pomanjkanja specifičnih in aktualnih informacij ter podatkov o položaju žensk in deklic z invalidnostmi.

9. Glede na Splošni komentar št. 3 (2016) o ženskah in deklicah z invalidnostmi ter ob upoštevanju podciljev 5.1, 5.2 in 5.5 Agende za trajnostni razvoj odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) sprejme dvotirni pristop pri vključevanju pravic žensk z invalidnostmi v vse državne načrte in strategije ukrepanja v zvezi s pravicami žensk na splošno in enakostjo žensk in moških ter tudi v sektorske načrte za dostop do pravosodja, boj proti nasilju, izobraževanje, zdravje, politično participacijo, zaposlovanje in socialno varstvo ter pri sprejemanju ciljno usmerjenih in nadzorovanih ukrepov, namenjenih predvsem podpori in opolnomočenju;

(b) zagotovi ženskam in deklicam z invalidnostmi, zlasti ženskam in deklicam s psihosocialnimi in/ ali intelektualnimi invalidnostmi, posebne zaščitne ukrepe ter popravilo krivic v primerih nasilja zaradi spola, pri čemer naj zagotovi širjenje informacij o razpoložljivih sredstvih v dostopnih oblikah ter učinkovit pregon in kaznovanje storilcev;

(c) odpravi posledice varčevalnih ukrepov za ženske z invalidnostmi ter sprejme ukrepe za reševanje ključnih vzrokov izključevanja in revščine, ki prizadenejo ženske z invalidnostmi, pri čemer naj posebno pozornost nameni starejšim ženskam z invalidnostmi;

(d) sprejme ukrepe, s katerimi zagotovi sodelovanje žensk z invalidnostmi v postopkih odločanja na lokalni in nacionalni ravni, vključno z omogočanjem ustanovitve in delovanja organizacij žensk z invalidnostmi in njihovega dostopa do finančnih sredstev ter sprejetjem zakonodaje, ki zahteva posvetovanje organov s predstavniki organizacijami žensk z invalidnostmi;

(e) dodeli zadostna sredstva za izvajanje raziskav in zbiranje statističnih podatkov o položaju žensk in deklic z invalidnostmi, ločenih po starosti, geografskem območju, vrsti invalidnosti ali druge oblike oviranosti, družinskih razmerah in kraju bivanja.

- Otroci z invalidnostmi (7. člen)

10. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) pomanjkanja izrecne in celovite prepovedi telesnega kaznovanja otrok v vseh okoljih v državi pogodbenici ter odsotnosti posebnih ukrepov za obravnavo nasilja nad otroki z invalidnostmi;

(b) nezadostnega usklajevanja med vsem odgovornimi akterji pri zagotavljanju potrebnih storitev za otroke z invalidnostmi;

(c) pomanjkanja zgodnje pomoči otrokom z invalidnostmi in njihove namestitve v vzgojnih zavodih;

(d) odsotnosti mehanizmov, s katerimi bi bilo zagotovljeno sodelovanje otrok z invalidnostmi v postopkih odločanja, ki vplivajo na njihovo življenje, zlasti pa zaradi pomanjkanja mehanizmov, ki bi zagotavljali pravico otrok z invalidnostmi, da bi se upoštevala njihova stališča o zadevah, ki se nanašajo nanje in na njihove družine, vključno s sodelovanjem v vseh zaščitnih mehanizmih.

11. Odbor opozarja na sklepne ugotovitve Odbora za otrokove pravice (glej CRC/C/SVN/CO/3-4, 38. odstavek) in priporoča državi pogodbenici, da:

(a) izrecno prepove kakršno koli telesno kaznovanje otrok v vseh okoljih, vključno v drugih nadomestnih oblikah prebivanja in oskrbe, ter da sprejme strategijo za spremljanje položaja otrok z invalidnostmi v nadomestni oskrbi, da bi prepoznali vse primere nasilja proti otrokom z invalidnostmi. Država pogodbenica naj zagotovi nenasilne in sodelovalne oblike vzgoje otrok, ki vključujejo družine z otroki z invalidnostmi;

(b) zagotovi učinkovito usklajevanje med različnimi akterji, ki so vključeni v varstvo otrok;

(c) sprejme nacionalno strategijo z merili uspešnosti ter človeškimi, tehničnimi in finančnimi viri, namenjenimi za zagotavljanje popolne vključenosti otrok z invalidnostmi v družbo, pri čemer naj upošteva razvoj okolij vključevanja v zgodnjo pomoč, izobraževanje, stanovanjske, zdravstvene in vse podporne storitve. Država pogodbenica naj zagotovi kakovostno in neodvisno spremljanje življenjskih razmer otrok z invalidnostmi;

(d) sprejme ukrepe, s katerimi bi se uresničevale pravice otrok z invalidnostmi, da izrazijo svoje mnenje o vseh zadevah v zvezi z njimi, ter s katerimi bi se zagotovilo, da otroci z invalidnostmi dobijo podporo, prilagojeno njihovi invalidnosti in starosti, da bi lahko tako pravico uresničevali, vključno s sodnimi in upravnimi postopki ter postopki oblikovanja politik.

- Ozaveščanje (8. člen)

12. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) negativnega odnosa družbe do oseb z invalidnostmi, vključno s pomanjkanjem ozaveščenosti o njihovih zmožnostih in pravicah, zlasti zaradi stigmatizacije oseb s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi;
- (b) pomanjkanja strategij, vključno s kampanjami ozaveščanja, s katerimi bi premagovali stereotipe in predsodke proti osebam z invalidnostmi.

13. Odbor priporoča državi pogodbenici, da v tesnem sodelovanju z organizacijami oseb z invalidnostmi:

- (a) sprejme ukrepe za ozaveščanje družin, šol in družbe o pravicah oseb z invalidnostmi;
- (b) sprejme strategijo ozaveščanja, vključno s sodelovanjem množičnih medijev, za spodbujanje spoštovanja in dostojanstva vseh oseb z invalidnostmi, ne glede na njihovo invalidnost ali drugo oviranost, ter poudari njihove zmožnosti in prispevke k družbi.

- Dostopnost (9. člen)

14. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) zamud pri izvajanju zakonodaje o dostopnosti, kot sta strategija "Dostopna Slovenija" in Zakon o izenačevanju možnosti invalidov, ter zaradi zamud pri izvajanju minimalnih standardov dostopnosti vsega blaga in vseh storitev, ki so na voljo javnosti in zasebnih storitev;
- (b) dejstva, da ostajajo številne javne zgradbe in storitve, vključno z javnim prevozom, nedostopne, zlasti v območjih zunaj glavnega mesta;
- (c) neuspešnega uresničevanja digitalne dostopnosti in pomanjkanja dostopnosti proizvodov in storitev informacijske in komunikacijske tehnologije ter storitev radiodifuznega oddajanja;
- (d) nezadostnih ukrepov za zagotavljanje dostopnosti informacij in komunikacijskih sredstev osebam s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, kljub obveznostim, ki jih med drugim vsebuje evropska direktiva o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij.

15. V zvezi s Splošnim komentarjem odbora št. 2 (2014) o dostopnosti, cilju 9 ter podciljih 11.2 in 11.7 Agende za trajnostni razvoj odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- (a) zagotovi, da se strategija "Dostopna Slovenija" in Zakon o izenačevanju možnosti invalidov v celoti v uporabljata in sta učinkovita; priporoča tudi sprejetje jasnih standardov in ukrepov dostopnosti, ki bi zagotavljali izrekanje sankcij zaradi pomanjkanja skladnosti s standardi dostopnosti;
- (b) razvije operativne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti prevoznih storitev in dostopnosti vseh zgradb, odprtih za javnost, ter poveča proračunska sredstva za take ukrepe, zlasti v območjih zunaj glavnega mesta;

- (c) sprejme strategijo, ki zagotavlja dostopnost v politiki javnega naročanja in zahteva od zasebnih akterjev, da upoštevajo politike dostopnosti;
- (d) zagotovi celovito izvajanje evropske direktive o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij, zlasti v sistemu izobraževanja;
- (e) zagotovi spodbujanje in razpoložljivost alternativnih in razširjenih načinov sporazumevanja ter informacij v lahko berljivi in razumljivi obliki.

- Nevarne razmere in humanitarne krize (11. člen)

16. Odbor je zaskrbljen, ker zakonodaja, protokoli in načrti, ki se nanašajo na nevarne razmere in humanitarne krize, posebnih zahtev oseb z invalidnostmi ne upoštevajo dovolj.

17. Odbor priporoča državi pogodbenici, da z aktivnimi posvetovanji s predstavniškimi organizacijami oseb z invalidnostmi oblikuje in sprejme posebne predpise, načrte in ukrepe za zaščito oseb z invalidnostmi v nevarnih razmerah in humanitarni krizi v skladu z Sendajskim okvirom za zmanjševanje tveganja nesreč za obdobje 2015–2030.

- Enakost pred zakonom (12. člen)

18. Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so zakonska določila v Zakonu o nepravdnem postopku in Družinskem zakoniku, ki omogočajo, da se osebam s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi odvzame pravna sposobnost, vključno s poslovno in/ali procesno sposobnostjo, diskriminatorna. Odbor je tudi zaskrbljen, ker država pogodbenica obravnava skrbnike kot obliko podpore, čeprav so imenovani zato, da nadomestijo upravičenost oseb z invalidnostmi sprejemati odločitve na različnih področjih življenja. Zaskrbljen je tudi zaradi odsotnosti mehanizmov, ki bi nadomestili nadomestno odločanje s podprtim režimom odločanja.

19. Odbor se sklicuje na Splošni komentar št. 1 (2014) o enakosti pred zakonom in priporoča državi pogodbenici, da razveljavi vse diskriminatorne določbe, ki omogočajo odvzem pravne sposobnosti na podlagi invalidnosti ali druge oviranosti, in zagotovi, da se s spremembo Družinskega zakonika odpravijo vse oblike nadomestnega odločanja za osebe z invalidnostmi na vseh področjih življenja. Državo pogodbenico tudi poziva, da uvede postopek, namenjen ponovni vzpostavitvi popolne poslovne sposobnosti vseh oseb z invalidnostmi, ter razvije in izvaja mehanizme podprtega odločanja, ki spoštujejo neodvisnost, voljo in želje teh oseb.

- Dostop do sodnega varstva (13. člen)

20. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) pomanjkanja informacij o posebnih postopkovnih ter spolu in starosti primernih prilagoditvah za osebe z invalidnostmi v sodnih postopkih, zlasti za gluhoslepe osebe;
- (b) pomanjkljive dostopnosti zgradb organov pregona in sodnih zgradb;
- (c) oviranega dostopa do sodnega varstva za osebe s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, zlasti za osebe v nameščene v institucijah in/ali osebe, ki jim je odvzeta njihova pravna sposobnost;

(d) dejstva, da država pogodbenica še ni oblikovala politik, ki bi omogočile opolnomočenje osebam z invalidnostmi, da kot neposredni ali posredni udeleženci postanejo del pravosodnega sistema kot odvetniki, sodni uradniki in uslužbenci organov pregona.

21. Odbor priporoča državi pogodbenici, da osebam z invalidnostmi zagotovi popoln dostop do pravnega varstva, kar vključuje tudi:

(a) sprejetje ustrezne zakonodaje in strategije, ki bi zagotovili odpravo vseh ovir za dostop oseb z invalidnostmi do sodnega varstva, razvoj smernic in protokolov, ki bi omogočili postopkovne ter spolu in starosti primerne prilagoditve, temelječe na svobodni izbiri in željah oseb z invalidnostmi, vključno z zagotavljanjem informacij in komunikacijskih sredstev tem osebam v dostopnih oblikah;

(b) okrepitev njenih prizadevanj za zagotovitev dostopnosti zgradb organov pregona in sodnih zgradb vsem osebam z invalidnostmi;

(c) izvajanje postopkovnih prilagoditev in alternativnih oblik sporazumevanja, pri čemer naj se pozornost namenja položaju gluhoslepih oseb in oseb s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, vključno s tistimi, ki živijo v institucijah, ter povečanje njihove pravne ozaveščenosti;

(d) povečanje njenih prizadevanj, ki bi omogočila osebam z invalidnostmi, da postanejo del sodnega sistema kot neposredni in posredni udeleženci, na primer kot odvetniki, sodni uradniki ali uslužbenci organov pregona;

(e) delovanje v skladu s 13. členom konvencije pri izvajanju podcilja 16.3 Agende za trajnostni razvoj.

- Osebna svoboda in varnost (14. člen)

22. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) določb Zakona o duševnem zdravju v državi pogodbenici, ki dovoljuje pridržanje oseb s psihosocialnimi invalidnostmi zaradi oviranosti in njihovo zdravljenje v psihiatričnih bolnišnicah brez privolitve;

(b) namestitve v varovane oddelke v skrbstvenih institucijah ter v psihiatričnih bolnišnicah brez privolitve, tudi v prezasedene varovane oddelke;

(c) pomanjkanja razumne prilagoditve, kot so higienske prilagoditve in prilagoditve zdravstvene oskrbe v sistemu izvrševanja kazenskih sankcij in v prostorih za odvzem prostosti.

23. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) pregleda in razveljavi celotno zakonodajo, ki omogoča neprostoVOLjno napotitev oseb z invalidnostmi na psihiatrično zdravljenje in njihovo psihiatrično zdravljenje proti njihovi volji na podlagi njihove dejanske ali zaznane oviranosti pod kakršnim koli pogojem, vključno z domnevnim tveganjem in nevarnostjo, ter upošteva smernice Odbora o osebni svobodi in varnosti oseb z invalidnostmi (glej prilogo I dodatka št. 55 (A/72/55) k poročilu Odbora za pravice oseb z invalidnostmi);

(b) zagotovi osebno integriteto in varovanje oseb z invalidnostmi, ki prebivajo v institucijah in bolnišnicah, pri čemer naj se v celoti upoštevata njihovo dostojanstvo in privolitve;

(c) zagotovi razumno prilagoditev v sistemu izvrševanja kazenskih sankcij in krajih odvzema prostosti, vključno z ustrežno zdravstveno oskrbo.

24. Odbor tudi poziva državo pogodbenico, da v regionalnih razpravah o dodatnem protokolu h Konvenciji Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine: Konvencija o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino (ETS št. 164) (Oviedska konvencija) ravna v skladu s svojimi obveznostmi po 14. členu Konvencije ter v skladu s smernicami Odbora glede 14. člena Konvencije (2015) (glej prilogo I dodatka št. 55 (A/72/55) I k poročilu Odbora za pravice invalidov).

- **Prepoved mučenja in krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (15. člen)**

25. Odbor je zaskrbljen zaradi prijavljenih primerov pretirane uporabe sile pravosodnih policistov in zdravstvenega osebja zoper osebe v psihiatričnih ustanovah. Skrbi ga tudi uporaba zdravljenja oseb z invalidnostmi z elektrošoki. Odbor je zaskrbljen tudi zaradi omejene pristojnosti državnega preventivnega mehanizma, ki ga izvaja Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, da bi učinkovito obravnaval domnevne primere mučenja oseb z invalidnostmi in grdega ravnanja z njimi v institucijah.

26. Odbor priporoča državi pogodbenici, da odpravi uporabo osamitev ali fizičnih, kemičnih ali mehanskih prisilnih sredstev in uporabo kakršnega koli zdravljenja proti lastni volji v vseh zdravstvenih ustanovah, zlasti v psihiatričnih bolnišnicah, ki bi lahko povzročilo mučenje, kruto, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje. Odbor državi pogodbenici priporoča tudi, da neodvisnim organom in organizacijam oseb z invalidnostmi zagotovi dostop do spremljanja vseh objektov, vključno z enoto forenzične psihiatrije, in razvije merila za dejavnosti spremljanja, primerne spolu in starosti. Priporoča tudi, da država pogodbenica razišče vsako domnevno mučenje in grdo ravnanje v psihiatričnih ustanovah ter kazensko preganja storilce. Država pogodbenica naj zagotovi ukrepe, ki bodo osebam z invalidnostmi, ki so bili žrtve mučenja in grdega ravnanja, zagotovili pravično in ustrezno odškodnino, povrnitev škode in rehabilitacijo. Odbor priporoča tudi, da država pogodbenica okrepi zmogljivosti in državnemu preventivnemu mehanizmu, ki ga izvaja Varuh človekovih pravic, zagotovi ustrezne človeške, tehnične in finančne vire, da bi učinkovito obravnaval domnevno mučenje oseb z invalidnostmi in grdo ravnanje z njimi v institucijah.

- **Prepoved izkoriščanja, nasilja in zlorabe (16. člen)**

27. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) trditev o fizičnem, psihološkem in spolnem nasilju nad osebami z invalidnostmi, zlasti nad ženskami z invalidnostmi v družini in v institucionalnem okolju, ter njihove zlorabe;

(b) poročanja o pomanjkanju ukrepov varstva in poprave krivic za žrtve nasilja ter odsotnosti sankcij za storilce;

(c) poročanja o pomanjkanju spremljanja stanja in preiskav, da bi določili vzroke smrti oseb z invalidnostmi v institucijah, ter zaradi pomanjkanja informacij o kazenskem pregonu zaradi suma storitve kaznivih dejanj in/ali zapustitve.

28. V skladu z zavezo države pogodbenice v Univerzalnem periodičnem pregledu za Slovenijo za leto 2014 (glej A/HRC/28/15) in ob sklicevanju na priporočila Odbora za odpravo diskriminacije žensk (glej CEDAW/C/SVN/CO/5-6, 19. in 20. odstavek) odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- (a) sprejme strategijo za preprečevanje vseh oblik nasilja nad osebami z invalidnostmi, zlasti nad invalidnimi ženskami z invalidnostmi, njihovih zlorab in grdega ravnanja z njimi v javnem in zasebnem življenju. Država pogodbenica naj zagotovi, da taka strategija vključuje informacije v lahkem branju in drugih dostopnih oblikah, ter ozaveščanje za osebe z invalidnostmi in njihove družine;
- (b) zagotovi osebam z invalidnostmi mehanizme zgodnjega opozarjanja, ki jim omogočajo prepoznavanje kakršnekoli nevarnosti nasilja, zlorabe in zanemarjanja ter poročanje o njih. Država pogodbenica naj uvede hitri postopek za odzivanje na trditve oseb z invalidnostmi o nasilju in sprejme preventivne ukrepe, ki upoštevajo vidik spola in starosti;
- (c) zagotovi ženskam in deklicam z invalidnostmi, ki so izpostavljene nasilju, dostop do mreže varnih hiš in kriznih centrov ter do pravne, zdravstvene in psihološke pomoči, učinkovitih pravnih sredstev in ustrezne odškodnine;
- (d) zagotovi preiskavo vsakega domnevnega nasilja nad osebami z invalidnostmi in njihove zlorabe v institucijah, pospeši preiskave sumljivih primerov smrti varovancev v institucijah, pri čemer naj zagotovi popravilo krivic za žrtve in kaznovanje storilcev. Država pogodbenica naj zbira statistične podatke o številu kazenskih pregonov in obsodb ter kaznih, izrečenih storilcem.

- Pravica do svobode gibanja in državljanstva (18. člen)

29. Odbor je zaskrbljen zaradi pomanjkanja ustreznih storitev socialnega in zdravstvenega varstva za migrante, iskalce azila in begunce z invalidnostmi, zlasti za otroke z invalidnostmi.

30. Odbor priporoča državi pogodbenici, da vključi vidik pravic oseb z invalidnostmi v svojo migracijsko, azilno in begunsko politiko in programe ter sprejme ukrepe za zagotavljanje zdravstvenih in drugih podpornih storitev za osebe z invalidnostmi, ki so prosilci za mednarodno zaščito.

- Neodvisno življenje in vključenost v skupnost (19. člen)

31. Odbor je zaskrbljen glede velikega števila oseb z invalidnostmi, ki še vedno prebiva v institucijah zaradi pomanjkanja jasno izražene politike ter zmožnosti in ukrepov za deinstitucionalizacijo oseb z invalidnostmi na državnih in občinski ravni ter zaradi nezadostnega zagotavljanja storitev za njihovo neodvisno življenje v skupnosti. Odbor je zaskrbljen tudi zaradi transinstitucionalizacije oseb z invalidnostmi v manjše institucije in zaradi načrtov za gradnjo novih institucij.

32. Glede na Splošni komentar Odbora št. 5 (2017) o neodvisnem življenju in vključenosti v skupnost odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- (a) sprejme in izvaja strategijo in akcijski načrt v časovnem okviru, ki je namenjen deinstitucionalizaciji;
- (b) prepreči vsako obliko transinstitucionalizacije in reinstitucionalizacije ter zagotovi zadostno financiranje za razvoj shem za neodvisno življenje, ki temeljijo na vključitvi v skupnosti;

- (c) dodeli dovolj sredstev, s katerimi zagotovi, da so storitve v skupnosti na voljo, dostopne, cenovno dostopne in sprejemljive ter prilagojene osebam z invalidnostmi, da lahko te osebe uresničujejo svojo pravico do neodvisnega življenja in so vključeni v svoje skupnosti v mestnih in podeželskih območjih;
- (d) okrepi zmogljivost države in občin, da v tesnem sodelovanju z organizacijami oseb z invalidnostmi izvedejo deinstitucionalizacijo.

- Osebna mobilnost (20. člen)

33. Odbor je zaskrbljen zaradi pomanjkanja zadostnih in kakovostnih pripomočkov za gibanje oseb z invalidnostmi ter zaradi nezadostne podpore pri pridobivanju kakovostnih pripomočkov za gibanje in podpornih tehnologij.

34. Odbor priporoča državi pogodbenici, da zagotovi razpoložljivost in podporo za pridobivanje kakovostnih pripomočkov za gibanje in podpornih tehnologij, prilagojenih posameznikovim zahtevam.

- Svoboda izražanja in mnenja ter dostop do informacij (21. člen)

35. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) nezadostnega dostopa oseb z invalidnostmi, zlasti oseb z intelektualnimi invalidnostmi, do vseh javnih in zasebnih informacijskih in komunikacijskih storitev, vključno s televizijo in internetom;
- (b) nezadostnega zagotavljanja znakovnega jezika, brajice, ojačevalne in alternativne komunikacije ter vseh drugih dostopnih sredstev, načinov in oblik sporazumevanja, vključno z lahko berljivo in razumljivo obliko, kar bi morali zagotoviti javni organi na državni in občinski ravni;
- (c) pomanjkljivega izvajanja Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika.

36. Odbor priporoča državi pogodbenici, da razvije časovno omejene strategije in dodeli proračunska sredstva za zagotavljanje:

- (a) dostopa vsem osebam z invalidnostmi do informacij in komunikacijskih sredstev, ki jih zagotavljajo javni in zasebni množični mediji, vključno s televizijo in internetom;
- (b) razvoja standardov za uporabo znakovnega jezika, brajice, alternativne in ojačevalne komunikacije, vključno z lahko berljivo in razumljivo obliko, ter vseh drugih dostopnih sredstev, načinov in oblik sporazumevanja, tudi mobilnih aplikacij, ter njegovo izvajanje v celotnem javnem in občinskem sektorju;
- (c) priznanja slovenskega znakovnega jezika kot uradnega jezika v državi pogodbenici ter usposabljanja tolmačev za znakovni jezik in taktilni jezik ter učiteljev, javnih organov in staršev za slovenski znakovni jezik.

- Spoštovanje doma in družine (23. člen)

37. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) pomanjkanja podpore in storitev za družine s člani z invalidnostmi, vključno z otroki, zlasti za enostarševske družine mater z otroki, kar povečuje tveganje za revščino in socialno izključenost;
- (b) ovir pri sklepanju porok in vzgoji otrok za osebe s psihosocialnimi invalidnostmi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, ko se ocenjuje, ali so sposobne uresničevati svoje pravice.

38. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- (a) sprejme in razvije podporne ukrepe za družine, vključno z enostarševskimi družinami mater z otroki, ki imajo družinskega člana z invalidnostmi, da se jim zagotovita dostojni življenjski standard in socialna vključenost;
- (b) odpravi vse diskriminatorne določbe in prakse, ki preprečujejo osebam s psihosocialnimi in/ ali intelektualnimi invalidnostmi pravico do poroke in starševske odgovornosti, ter jim zagotovi podporo pri uresničevanju njihovih odgovornosti;

- Izobraževanje (24. člen)

39. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) obstoječih vzporednih, posebnih in splošnih, izobraževalnih sistemov za otroke z invalidnostmi;
- (b) pomanjkanja konkretnih ciljev in določb za izvajanje vključujočega izobraževanja v obstoječih politikah in zakonodaje, ki zagotavlja vključujoče izobraževanje;
- (c) nezadostnih zmogljivosti rednih šol pri zagotavljanju prilagojenih izobraževalnih programov in vključujočega učnega okolja, zlasti zaradi pomanjkanja veščin in znanja učiteljev o metodologijah vključujočega poučevanja, ter zaradi nizkih pričakovanj glede zmožnosti otrok z invalidnostmi;
- (d) pomanjkanja dostopnosti in razumne prilagoditve za osebe z invalidnostmi v terciarnem izobraževanju, vključno z visokošolskimi zavodi in poklicnimi šolami;
- (e) fizičnih ovir pri zagotavljanju dostopa do prevoza študentov z invalidnostmi od kraja njihovega bivališča do šol.

40. Ob upoštevanju Splošnega komentarja št. 4 (2016) o pravici do vključujočega izobraževanja in podciljev 4.5 in 4(a) Agende za trajnostni razvoj odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- (a) prizna pravico otrok z invalidnostmi do vključujočega izobraževanja in opusti sheme segregiranega izobraževanja;
- (b) sprejme strategijo in akcijski načrt z jasnim časovnim okvirom za izvajanje vključujočega izobraževanja na vseh ravneh za vse otroke z invalidnostmi ter vzpostavi tudi celovit sistem spremljanja, da oceni napredek vključujočega izobraževanja;
- (c) okrepi zmogljivosti šol, ki izvajajo vključujoče izobraževanje, z zagotavljanjem usposabljanja učiteljev za vključujoče izobraževanje, prilagoditev izobraževalnih programov in učnih metod. Država pogodbenica naj izboljša kakovost podpore pri izobraževanju, ko zagotavlja individualni način dela z otroki z invalidnostmi in krepitev njihovih sposobnosti;
- (d) zagotovi osebam z invalidnostmi vseživljenjsko učenje, pri čemer naj zagotovi dostopnost vseh zavodov terciarnega izobraževanja in njihovo razumno prilagoditev, vključno s poklicnimi in visokimi šolami;
- (e) zagotovi prevoze za študente z invalidnostmi od njihovih prebivališč do izobraževalnih ustanov.

- Zdravje (25. člen)

41. Odbor je zaskrbljen zaradi pomanjkanja dostopa za osebe z invalidnostmi do zdravstvenih storitev in zaradi pomanjkanja razpoložljivosti teh storitev zlasti za gluhoslepe osebe ter osebe s psihosocialnimi in/ ali intelektualnimi invalidnostmi.

42. Odbor priporoča državi pogodbenici, da vsem osebam z invalidnostmi zagotovi dostop do zdravstvenih storitev ter njihovo razpoložljivost, ne glede na vrsto invalidnosti ali druge oviranosti in ne glede na to, kje živijo, vključno z institucijami. Priporoča tudi, da država pogodbenica omogoči splošni dostop do zdravstvene oskrbe na področju spolnega in reproduktivnega zdravja, vključno z načrtovanjem družine, obveščanjem in izobraževanjem, ter vključitev pravice do reproduktivnega zdravja v državne strategije in programe, kakor je določeno v podcilju 3.7. Agende za trajnostni razvoj. Odbor priporoča tudi, da država pogodbenica nameni pozornost povezavam med 25. členom Konvencije in podciljem 3.8 Agende za trajnostni razvoj ter zagotovi izvajanje Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

- Habilitacija in rehabilitacija (26. člen)

43. Odbor je zaskrbljen zaradi pomanjkanja razpoložljivosti in učinkovitosti sistema rehabilitacije.

44. Odbor priporoča državi pogodbenici, da omogoči dostopnost storitev in programov habilitacije in rehabilitacije ter zagotovi celovito, multidisciplinarno in individualno podporo za osebe z invalidnostmi, zlasti za ženske in otroke z invalidnostmi.

- Delo in zaposlovanje (27. člen)

45. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) vztrajanja pri zaščitnih zaposlitvah, ki spodbujajo dobrodelno delovanje in ohranjajo segregacijo oseb z invalidnostmi na trgu dela, zlasti oseb z intelektualnimi invalidnostmi, s tem, da jih opredelijo kot "nezaposljive";
- (b) izpostavljenosti oseb z invalidnostmi tveganju, da bodo ostale brez dohodka, če se bodo samozaposlile;
- (c) pomanjkljivega izvajanja kvotnega sistema zaposlovanja in razumne prilagoditve delovnega mesta ter zaradi asimetričnih zahtev po kvotah v javnem in zasebnem sektorju dela.

46. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- (a) sprejme ukrepe, namenjene spodbujanju vključujočega, odprtega in dostopnega trga dela za osebe z invalidnostmi v vseh sektorjih;
- (b) oblikuje posebne spodbude za delodajalce in zagotovi razumno prilagoditev za osebe z invalidnostmi, zlasti za osebe z intelektualnimi invalidnostmi, da bi se omogočila njihova vključitev na odprti trg dela;
- (c) omogoči zagotovitev vseh dohodkov samozaposlenim osebam z invalidnostmi, vključno z invalidskimi pokojninami;
- (d) zagotovi enake zahteve za kvote zaposlovanja v javni upravi, informacijskih službah in drugih delovnih sektorjih ter spremlja njihovo izvajanje. Država pogodbenica naj zbira podatke o izpolnjevanju kvotnega sistema in zagotovi ustrezno kaznovanje, če kvote niso izpolnjene.

- Ustrezna življenjska raven in socialno varstvo (28. člen)

47. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- (a) visoke stopnje revščine oseb z invalidnostmi, zlasti oseb s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi ter žensk z invalidnostmi;

(b) nesorazmerno negativnih vplivov ukrepov, ki jih je sprejela država pogodbenica, na pravice oseb z invalidnostmi, kot so omejitve zavarovanja za primer brezposelnosti, zdravstvenega zavarovanja in zdravstvenega varstva, socialne pomoči ter nadomestil za osebe z invalidnostmi, zaradi varčevalnih ukrepov, sprejetih za reševanje gospodarske krize, ter zaradi nezadostnih pravnih sredstev na tem področju;

(c) omejene razpoložljivosti in dostopnosti javnih stanovanj osebam z invalidnostmi;

(d) pomanjkanja pozitivnih ukrepov pri obdavčitvi pokojninskega in invalidskega zavarovanja za osebe z invalidnostmi, ki se spoprijemajo z revščino, ter zaradi zamud v zvezi s pravico oseb z invalidnostmi do invalidske pokojnine in invalidskega zavarovanja, vključno z neprijaznim sporazumevanjem z osebami z invalidnostmi pred invalidskimi komisijami;

(e) zaradi pomanjkanja ukrepov, ki obravnavajo pravice starejših oseb z invalidnostmi.

48. Ob upoštevanju povezav med 28. členom Konvencije in podciljem 1.3 Agende za trajnostni razvoj odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) zagotovi učinkovitost in uspešnost programov socialnega varstva in zmanjšanja revščine za osebe z invalidnostmi, zlasti za osebe s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi;

(b) znova vzpostavi vse podporne ukrepe za vse osebe z invalidnostmi, ki so bili okrnjeni zaradi varčevalnih politik, ter prepreči vsako morebitno stisko oseb z invalidnostmi, ko se zmanjša njihov dohodek zaradi varčevalnih ukrepov;

(c) zagotovi dostopnost do javnih stanovanj za osebe z invalidnostmi, širi informacije o razpoložljivih in cenovno dostopnih stanovanjih v dostopnih oblikah ter se poveže z zasebnim sektorjem, da bi se pospešil razvoj dostopnih stanovanjskih enot;

(d) izvaja pozitivne ukrepe pri obdavčitvi pokojninskega in invalidskega zavarovanja za osebe z invalidnostmi v primeru revščine;

(e) prizna pravico osebam z invalidnostmi do polne invalidske pokojnine in polnega invalidskega zavarovanja z ustreznimi pravnimi in upravnimi mehanizmi;

(f) zagotovi dostojen in vključujoč sistem socialnega varstva za starejše osebe z invalidnostmi.

- Sodelovanje v političnem in javnem življenju (29. člen)

49. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) zanikanja volilne pravice osebam, za katere se domneva, da zaradi svoje invalidnosti ali oviranosti "niso sposobne razumeti pomena, namena in učinka volitev", ter zaradi nedostopnega volilnega gradiva za osebe z intelektualnimi invalidnostmi;

(b) nizke politične participacije oseb z invalidnostmi in njihove nizke udeležbe v javnem življenju, zlasti žensk z invalidnostmi.

50. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) zagotovi volilno pravico vsem osebam, ne glede na njihovo invalidnost ali drugo oviranost, ter jim omogoči podporno odločanje, pri čemer vsem osebam z invalidnostmi, ne glede na njihovo oviranost, zagotovi dostop do volilnih gradiv;

(b) omogoči osebam, zlasti ženskam, z invalidnostmi, da uresničujejo svoje politične pravice, vključno s pravico do kandidature za javno funkcijo in do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

- Sodelovanje v kulturnem življenju, rekreaciji, prostočasnih dejavnostih in športu (30. člen)

51. Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da mora država pogodbenica še ratificirati Marakeško pogodbo o olajšanem dostopu do objavljenih del za slepe in slabovidne osebe ter osebe z drugimi motnjami branja.

52. Odbor spodbuja državo pogodbenico, naj sprejme vse ustrezne ukrepe za čimprejšnjo ratifikacijo in izvajanje Marakeške pogodbe o olajšanem dostopu do objavljenih del za slepe in slabovidne osebe ter osebe z drugimi motnjami branja.

Posebne obveznosti (31. - 33. člen)

- Statistika in zbiranje podatkov (31. člen)

53. Odbor je zaskrbljen zaradi pomanjkanja sistemskih in razčlenjenih podatkov o osebah z invalidnostmi in njihovih socialnih razmerah, vključno z ovirami, ki so jih deležni v družbi.

54. Ob upoštevanju podcilja 17.18 Agende za trajnostni razvoj Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) razvije sistematične postopke zbiranja podatkov in poročanja prek informacijskega sistema državne komisije in predstavniških organizacij oseb z invalidnostmi o invalidnosti, ki so v skladu s Konvencijo in upoštevajo kratek sklop vprašanj o invalidnosti washingtonske skupine (*the Washington Group Short Set of Questions on Disability*);

(b) zbira, analizira in širi razčlenjene podatke o svojih prebivalcih z invalidnostmi, vključno s podatki, razčlenjenimi po spolu, starosti, etnični pripadnosti, vrsti oviranosti, družbenoekonomskem položaju, zaposlitvi in prebivališču, ter podatke o ovirah, ki so jih osebe z invalidnostmi deležne v družbi, in njihovi stopnji revščine.

- Mednarodno sodelovanje (32. člen)

55. Odbor je zaskrbljen zaradi nezagotavljanja pravic, ki izhajajo iz Konvencije, z mednarodnimi podpornimi programi, vključno s programi, ki koristijo sredstva Evropske unije. Zaskrbljen je tudi zaradi ovir, zaradi katerih nacionalna krovna organizacija oseb z invalidnostmi ni priznana kot pravna oseba, kar omejuje njen dostop do mednarodnega sodelovanja. Zaskrbljen je tudi zaradi nezadostnega vključevanja pristopa k obravnavi invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah, v prizadevanja za izvajanje ciljev trajnostnega razvoja.

56. Odbor poziva državo pogodbenico, da vključi predstavniške organizacije oseb z invalidnostmi v mednarodno sodelovanje in zagotovi, da vsa finančna sredstva, vložena v storitve za osebe z invalidnostmi, izpolnjujejo obveznosti države pogodbenice po konvenciji in kot države članice Evropske unije. Svetuje tudi, da država pogodbenica vključi vidik, ki temelji na pravicah oseb z invalidnostmi, v vsa prizadevanja, namenjena doseganju ciljev trajnostnega razvoja. Odbor priporoča tudi, da država pogodbenica pospeši pridobitev statusa pravne osebe za nacionalno krovno organizacijo, da bi omogočila njeno mednarodno sodelovanje.

- Izvajanje in spremljanje izvajanja v posameznih državah (33. člen)

57. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) pomanjkanja zmogljivosti imenovane kontaktne točke, torej Ministrstva za delo, pri usklajevanju izvajanja Konvencije v različnih sektorjih in na različnih ravneh;

(b) pomanjkanja neodvisnosti, zmogljivosti in sredstev Sveta za invalide Republike Slovenije, ki je bil imenovan kot neodvisni okvir za spremljanje izvajanja Konvencije;

(c) pomanjkanja smiselnega vključevanja predstavniških organizacij oseb z invalidnostmi v spremljanje izvajanja Konvencije.

58. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

(a) okrepi vlogo in zmogljivosti imenovanih kontaktnih točk pri usklajevanju izvajanja Konvencije v različnih sektorjih in na različnih ravneh;

(b) vzpostavi neodvisni mehanizem spremljanja stanja, ki je zavezan načelom glede statusa nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela), ter mu zagotovi ustrezno financiranje, pri čemer naj upošteva smernice o okvirih neodvisnega spremljanja stanja in njihovo vključitev v delo Odbora za pravice oseb z invalidnostmi (CRPD/C/1/Rev. 1, glej prilogo);

(c) zagotovi popolno vključitev organizacij oseb z invalidnostmi v naloge spremljanja stanja po Konvenciji in to vključitev zagotovi s financiranjem, ki je potrebno za ta namen.

IV. Nadaljnje dejavnosti

- Širjenje informacij

59. Odbor državo pogodbenico poziva, da izvaja priporočila, ki jih vsebujejo te sklepne ugotovitve, pri čemer naj prednost nameni zlasti izvajanju priporočila iz 58. odstavka (nacionalno izvajanje in spremljanje).

60. Odbor priporoča, da država pogodbenica pošlje sklepne ugotovitve v presojo in ukrepanje članom Vlade RS in Državnega zbora RS, uradnikom na ustreznih ministrstvih, sodstvu in članom ustreznih poklicnih skupin, kot so strokovnjaki s področja izobraževanja, zdravstva in prava, kakor tudi lokalnim oblastem, zasebnemu sektorju in medijem, ki uporabljajo sodobne strategije družbenega sporazumevanja.

61. Odbor močno spodbuja državo pogodbenico, naj k pripravi svojega periodičnega poročila vključi organizacije civilne družbe, zlasti organizacije oseb z invalidnostmi.

62. Odbor poziva državo pogodbenico, da čim bolj širi te sklepne ugotovitve v državnem jeziku in jezikih manjšin, vključno z znakovnim jezikom, in v dostopnih oblikah, ter te ugotovitve pošlje tudi nevladnim organizacijam in organizacijam oseb z invalidnostmi, samim osebam z invalidnostmi in članom njihovih družin ter jih objavi na vladni spletni strani o človekovih pravicah.

- Naslednje periodično poročilo

63. Odbor poziva državo pogodbenico, da svoje prihodnje, združeno drugo do četrto periodično poročilo predloži do 24. maja 2022 in vanj vključi podatke o izvajanju priporočil iz teh sklepnih ugotovitev. Odbor državo pogodbenico poziva tudi, da razmisli o predložitvi zgoraj navedenih poročil po skrajšanem postopku poročanja, ki ga je sprejel odbor in v skladu s katerim odbor najmanj eno leto pred rokom za predložitev poročila države pogodbenice pripravi seznam vprašanj. Odgovori države pogodbenice na vprašanja s tega seznama so sestavni del tega poročila.

7 PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2018/951 O STANDARDIH ZA ORGANE ZA ENAKOST

Kontekst in pomen priporočil Evropske komisije o standardih za organe z enakost

Direktive Evropske unije (EU) določajo, da morajo države članice EU vzpostaviti organe za enakost, opredeljujejo pa tudi pristojnosti, ki jih morajo organi izvajati. Države članice EU so posledično ustanovile specializirane državne organe, ki pa se med seboj zelo razlikujejo po stopnji neodvisnosti, sredstvih, ki jih imajo na razpolago za svoje delo, obsegu, vrsti pristojnosti ter področjih, na katera se osredotočajo.

Za namen uresničitve cilja ustreznega in enakega delovanja organov za enakost v EU je Evropska komisija sprejela priporočila na tem področju, ki jih Zagovornik načela enakosti v prevodu v slovenski jezik predstavlja v svojem poročilu. Smoter priporočil je odpraviti razlike med standardi organov za enakost v posameznih državah članicah EU, zvišanje stopnje neodvisnosti in učinkovitosti ter s tem zagotoviti, da diskriminirani posamezniki in skupine lahko uveljavljajo svoje pravice.

Slovenija že izpolnjuje priporočila, ki se nanašajo na obseg mandata; Zagovornik je namreč že pristojen za področja in osebne okoliščine, pri katerih direktive EU tega neposredno ne zapovedujejo. Zagovornik tudi razpolaga z večino pristojnosti, omenjenih v priporočilih, njegova organiziranost pa večinoma ustreza standardom s področja neodvisnosti in dostopnosti.

Konkretna priporočila, ki so bila za Slovenijo v letu 2018 še posebej aktualna, se nanašajo na področje zagotavljanja človeških, tehničnih in finančnih virov, prostorov in infrastrukture za delovanje organa za enakost. »Države članice bi

morale organom za enakost zagotoviti človeške, tehnične in finančne vire, prostore in infrastrukturo, ki jih potrebujejo za učinkovito opravljanje svojih nalog in izvajanje svojih pooblastil. Pri virih, dodeljenih organom za enakost, bi bilo treba upoštevati kompetence in naloge, ki so tem organom dodeljene.«

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Države članice bi morale organom za enakost zagotoviti zadosten proračun in vire, da lahko izvajajo učinkovito ozaveščanje, ki je namenjeno obveščanju širše javnosti o njihovem obstoju in možnosti predložitve pritožb glede diskriminacije. Viri se lahko štejejo za zadostne le, če organom za enakost omogočajo, da vse svoje funkcije na področju enakosti izvajajo učinkovito, v razumnem času in v rokih, določenih v nacionalni zakonodaji.

Z rebalansom proračuna za leto 2019 in določitvijo ustreznega proračuna za delovanje Zagovornika je Slovenija delno izpolnila tudi priporočila s tega področja.

Izziv ostajajo še priporočila s področja usklajevanja in sodelovanja, še zlasti s področja obveznosti zagotavljanja pravočasnih in preglednih posvetovanj z Zagovornikom o političnih in zakonodajnih predlogih ter razvoju dogodkov v zvezi z zadevami, za katere je Zagovornik pristojen.

ZAGOVORNIK IZPOSTAVLJA

Organom za enakost s pravno sposobnostjo sprejemati zavezujoče odločitve bi morale države članice omogočiti tudi izrekanje ustreznih, učinkovitih in sorazmernih sankcij je še zapisano v priporočilih.

PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2018/951

z dne 22. junija 2018

O STANDARDIH ZA ORGANE ZA ENAKOST

(uradni prevod EK)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) V skladu s členom 2 Pogodbe o Evropski uniji Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost med ženskami in moškimi.

(2) V členu 8 Pogodbe o delovanju Evropske unije je določeno, da si v vseh svojih dejavnostih Unija prizadeva odpraviti neenakosti ter spodbujati enakost med moškimi in ženskami.

(3) V skladu s členom 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi spola, rase, narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. V členu 23 Listine je določena pravica do enakosti žensk in moških na vseh področjih, vključno z zaposlovanjem, delom in plačilom za delo. V členu 26 Listine pa Unija priznava in spoštuje pravico invalidov do ukrepov za zagotavljanje njihove samostojnosti, socialne in poklicne vključenosti ter sodelovanja v življenju skupnosti. Poleg tega je v členu 20 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določeno, da so pred zakonom vsi enaki.

(4) V skladu s členom 19 Pogodbe o delovanju Evropske unije lahko Svet brez poseganja v druge določbe Pogodb in v mejah pristojnosti Unije po posebnem zakonodajnem postopku in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. V skladu s členom 157(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski parlament in Svet sprejmeta ukrepe za zagotovitev uporabe načela enakih možnosti in enakega obravnavanja moških in žensk glede zaposlovanja in poklica, vključno z načelom enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti.

(5) Na podlagi teh določb je bilo sprejetih več direktiv o prepovedi diskriminacije na zadevnih področjih.

(6) Direktiva Sveta 2000/43/ES (1) prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo na podlagi rase ali narodnosti, vključno z nadlegovanjem. Uporablja se za vse osebe v javnem in zasebnem sektorju, vključno z javnimi organi, v zvezi z (a) pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; (b) dostopom do vseh oblik in do vseh ravni poklicnega svetovanja, poklicnega usposabljanja, nadaljnega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; (c) zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, vključno z odpuščanjem in plačami; (d) članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; (e) socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; (f) socialnimi ugodnostmi; (g) izobraževanjem ter (h) dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

(7) Direktiva Sveta 2000/78/ES (2) prepoveduje neposredno ali posredno diskriminacijo, vključno z nadlegovanjem, na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju, delu in poklicnem usposabljanju. Uporablja se za vse osebe v javnem in zasebnem sektorju, vključno z javnimi organi, v zvezi s točkami od (a) do (d) iz prejšnje uvodne izjave.

(8) Direktiva Sveta 2004/113/ES (3) prepoveduje neposredno ali posredno diskriminacijo zaradi spola, vključno z nadlegovanjem in spolnim nadlegovanjem, pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi.

(9) Direktiva 2006/54/ES (4) Evropskega parlamenta in Sveta o enakosti spolov prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo zaradi spola, vključno z nadlegovanjem in spolnim nadlegovanjem, v zvezi z dostopom do zaposlitve, vključno z napredovanjem, in do poklicnega usposabljanja ter v zvezi z delovnimi pogoji, vključno s plačilom, in poklicnimi sistemi socialne varnosti.

(10) Direktiva 2010/41/EU (5) Evropskega parlamenta in Sveta prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, vključno z nadlegovanjem in spolnim nadlegovanjem. V njeno področje uporabe spadajo vse vrste diskriminacije, izrecno pa so navedene socialna zaščita in dajatve za materinstvo.

(11) Države članice so prenesle vse zgoraj navedene direktive (v nadaljnjem besedilu: direktive o enakosti). V direktivah o enakosti, razen v Direktivi 2000/78/ES, je določeno, da morajo države članice imenovati organ ali organe za spodbujanje ter tudi za analiziranje, spremljanje in podpiranje enakega obravnavanja vseh oseb brez diskriminacije zaradi razlogov, obravnavanih v zadevnih direktivah (v nadaljnjem besedilu: organi za enakost). V skladu s tem so vse države članice ustanovile organe za enakost.

(12) To priporočilo se nanaša na organe za enakost, ki so bili ustanovljeni v skladu z zgoraj navedenimi direktivami o enakosti.

(13) Če direktive o enakosti določajo ustanovitev takih organov za enakost, morajo države članice zagotoviti, da pristojnosti teh organov vključujejo zagotavljanje neodvisne pomoči žrtvam, izvajanje neodvisnih raziskav v zvezi z diskriminacijo, objavljane neodvisnih poročil in oblikovanje priporočil o vseh vprašanih v zvezi s tako diskriminacijo.

(14) Poleg tega je Komisija 2. julija 2008 sprejela predlog direktive Sveta o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost (6). V področje uporabe predloga so zajeti (a) socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; (b) socialne ugodnosti; (c) izobraževanje ter (d) dostop do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrba z njimi. V skladu s predlagano direktivo morajo države članice tudi na teh področjih imenovati organ ali organe za enako obravnavanje, ki so lahko isti kot organi, že ustanovljeni v skladu z direktivami o enakosti. Čeprav predlog doslej še ni bil sprejet, bi bilo treba države članice spodbujati, naj imenujejo organe za enakost na navedenih področjih, saj izkušnje kažejo, da to okrepi zaščito pred diskriminacijo.

(15) V skladu z direktivama 2006/54/ES in 2010/41/EU morajo države članice tudi zagotoviti, da naloge organov za enakost vključujejo izmenjavo informacij, ki so na voljo, z ustreznimi evropskimi organi.

(16) V številnih državah članicah pristojnosti organov za enakost zajemajo tudi kazniva dejanja iz sovraštva in sovražni govor. To je še zlasti povezano z zagotavljanjem učinkovitega izvajanja Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ (7) o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi, ki določa minimalne standarde za kriminalizacijo, pregon in sankcioniranje rasističnega sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva.

(17) Večina držav članic je poleg svoje obveznosti iz direktiv, da ustanovijo organe za enakost, razširila pristojnosti svojih organov za enakost, tako da na splošno zajemajo področje uporabe določb v zvezi z diskriminacijo na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti pri zaposlovanju in poklicnem delu, dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, izobraževanju, socialni zaščiti in socialnih ugodnostih, pri čemer so zajeta področja uporabe Direktive 2000/78/ES in druga področja.

(18) Z besedilom direktiv o enakosti je državam članicam zagotovljeno široko polje proste presoje glede strukture in delovanja organov za enakost. Ti organi, ustanovljeni v državah članicah, se zato precej razlikujejo z vidika njihovih pristojnosti, kompetenc, strukture, virov in operativnega delovanja. Zato imajo državljani včasih neustrezen dostop do zaščite, ki ni enaka v vseh državah članicah (8).

(19) Nekatere države članice so ustanovile več kot en organ za enakost, zaradi česar je treba vzpostaviti jasne mehanizme za njihovo usklajevanje in sodelovanje.

(20) V nekaterih državah članicah so se pristojnosti obstoječih organov za enakost razširile na najrazličnejša področja, njihovi viri pa se niso ustrezno povečali. Proračun številnih organov za enakost se je celo znatno zmanjšal, zato pa se bodo morda zmanjšale njihove zmogljivosti v zvezi z izvajanjem njihovih nalog (9).

(21) V študijah so bili izpostavljeni primeri v zvezi s pomanjkanjem neodvisnosti in učinkovitosti organov za enakost, na primer zaradi zunanjskega pritiska ali neustrezne kadrovske strukture (10).

(22) V praksi lahko na neodvisnost vpliva zlasti to, ali je bil organ za enakost ustanovljen v okviru ministrstva, ki prejema navodila neposredno od Vlade RS.

(23) Organi za enakost se ne bi smeli nesorazmerno osredotočati na nekatere naloge v škodo drugim (11).

(24) Da bi organi za enakost pomagali diskriminiranim skupinam ali posameznikom uveljavljati njihove pravice, bi morali tudi bolj ozaveščati širšo javnost o obstoju teh pravic, veljavnih pravilih o prepovedi diskriminacije in načinih uveljavljanja pravnega varstva. Zato bi morali vsi imeti možnost preprostega dostopa do organov za enakost, in sicer fizičnega ali na spletu. Olajšati bi bilo treba tudi predložitev pritožb na podlagi zaupnosti ter enostavnih in brezplačnih postopkov.

(25) Da bi zagotovili ustrezno in enako delovanje organov za enakost v vsej Uniji, se zdi primerno, da se državam članicam priporoči standardi za organe za enakost.

(26) Potreba po standardih za organe za enakost je bila poudarjena tudi v skupnem poročilu o uporabi direktiv 2000/43/ES in 2000/78/ES iz leta 2014 (12), poročilu o uporabi Direktive 2004/113/ES iz leta 2015 (13), ocenjevalnem poročilu o izvajanju priporočila o preglednosti plačil iz leta 2014 in v akcijskem načrtu EU za obdobje 2017–2019 z naslovom „Spoprijemanje z razliko v plačah med spoloma“ (14). Poleg tega je Evropski parlament pozval k standardom za organe za enakost v svoji resoluciji iz leta 2015 (15).

(27) Standarde za organe za enakost in institucije za človekove pravice so že sprejeli Združeni narodi (16), Evropska mreža organov za enakost (17) in Svet Evrope (18).

(28) To priporočilo je naslovljeno na države članice. Njegov namen je prispevati k odpravljanju razlik v standardih organov za enakost po vsej Evropi.

(29) V priporočilu so določeni standardi v zvezi s pristojnostmi, neodvisnostjo, učinkovitostjo, dostopnostjo in usklajevanjem organov za enakost ter z dostopom do teh organov, da bi se zagotovilo učinkovito izvajanje njihovih funkcij.

(30) To priporočilo temelji na zavezi Komisije, da spodbuja države članice in jim pomaga pri izboljšanju njihovih zmogljivosti za izvrševanje zakonodaje Unije in zagotavljanje pravnih sredstev, da bi lahko diskriminirani posamezniki in skupine, ki jih varuje pravo Unije, v celoti uveljavljali svoje pravice v skladu s sporočilom Komisije z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ (19). Neodvisni organi za enakost imajo ključno vlogo pri učinkovitem izvajanju ter celovitem in doslednem izvrševanju zakonodaje Unije. Organi za enakost so tudi dragocene institucije za trajnostni razvoj enakopravnih in vključujočih demokratičnih družb.

(31) Na področjih, za katera je pristojna Unija, morajo biti standardi za organe za enakost tudi v skladu z zahtevami glede dostopnosti, ki so določene v Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov. Ta konvencija je bila v imenu Evropske skupnosti potrjena s Sklepom 2010/48/ES (20) in je torej sestavni del pravnega reda EU, ki prevlada nad sekundarno zakonodajo EU.

(32) V direktivah 2000/43/ES, 2000/78/ES, 2004/113/ES in 2006/54/ES je določeno, da morajo države članice sporočiti vse informacije, ki so na voljo v zvezi z uporabo teh direktiv, da bi lahko Komisija pripravila osnutek poročila z oceno ukrepov, ki so jih države članice sprejele v skladu z zadevnimi direktivami. Te informacije morajo sporočiti vnaprej določenih časovnih presledkih (21), da bi Komisija lahko sprejela in objavila poročilo. Če bi države članice sporočile tudi informacije o svojem upoštevanju tega priporočila, bi se lahko ocenil njegov učinek.

(33) To priporočilo na ravni Unije ne posega v načela nacionalnega procesnega prava in pravne tradicije držav članic. Ne pomeni razširitve pooblastil Unije, kot so določena v Pogodbah in sekundarni zakonodaji Unije –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

POGLAVJE I

NAMEN IN PREDMET UREJANJA

(1) Namen tega priporočila je določiti ukrepe, ki jih države članice lahko uporabijo, da prispevajo k izboljšanju neodvisnosti in učinkovitosti organov za enakost, zlasti v zvezi z njihovo zmožnostjo zagotoviti, da lahko diskriminirani posamezniki in skupine v celoti uveljavljajo svoje pravice.

(2) Vse države članice bi morale zagotoviti, da lahko organi za enakost izvajajo svoje funkcije neodvisno in učinkovito, kot je določeno v direktivah 2000/43/ES, 2004/113/ES, 2006/54/ES in 2010/41/EU.

POGLAVJE II

PRIPOROČENI UKREPI

1.1 PRISTOJNOSTI ORGANOV ZA ENAKOST

1.1.1 Razlogi in področje uporabe, za katere so pristojni organi za enakost

(1) Vse države članice bi morale poleg svojih obveznosti v skladu z direktivami 2000/43/ES, 2004/113/ES, 2006/54/ES in 2010/41/EU glede imenovanja organov za spodbujanje enakega obravnavanja (v nadaljnjem besedilu: organi za enakost) razmisliti tudi o možnosti imenovanja organa za enakost, pristojnega za diskriminacijo na podlagi vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti, ki spada na področje uporabe Direktive 2000/78/ES.

(2) Države članice bi morale razmisliti o možnosti razširitve pristojnosti organov za enakost, tako da zajamejo vse prepovedane razloge za diskriminacijo na področjih zaposlovanja in poklicnega dela, dostopa do blaga in storitev ter oskrbe z njimi, izobraževanja, socialne zaščite in socialnih ugodnosti, vključno s sovražnim govorom, povezanim s temi razlogi na teh področjih.

(3) Tako pri organih za enakost s pristojnostjo za eno področje kot pri organih, ki so pristojni za več področij in/ ali obravnavajo več razlogov, bi se moralo z notranjo strukturo zagotoviti, da se osredotočajo na vsako področje pristojnosti in vsak razlog. Pri tem bi bilo treba paziti na sorazmernost z učinkom zadevnega razloga za diskriminacijo, viri pa bi morali biti ustrezno razporejeni.

1.1.2 Funkcije, za katere so pristojni organi za enakost

Neodvisna pomoč

(1) Države članice bi morale upoštevati naslednje vidike zagotavljanja neodvisne pomoči žrtvam: prejetje in obravnavanje posameznih ali skupnih pritožb; zagotavljanje pravnih nasvetov žrtvam, tudi v zvezi z njihovimi pritožbami; vključevanje v dejavnosti mediacije in sprave; zastopanje pritožnikov na sodišču in po potrebi ukrepanje v vlogi amicus curiae ali strokovnjaka.

(2) Države članice bi morale tudi upoštevati, da lahko neodvisna pomoč žrtvam vključuje to, da lahko organi za enakost sodelujejo v sporih in pri njih pomagajo, zato da bi se obravnavala strukturna in sistematična diskriminacija v primerih, ki jih izberejo organi sami zaradi velikega števila teh primerov, njihove resnosti ali potrebe po pravnem pojasnilu. Tak spor se lahko rešuje v imenu organa ali imenu žrtev ali organizacij, ki zastopajo žrtve, v skladu z nacionalnim procesnim pravom.

(3) Države članice bi morale tudi upoštevati, da lahko pomoč žrtvam vključuje izdajanje priporočil ali, kadar to dovoljuje nacionalna zakonodaja, pravno zavezujoče odločitve v posameznih ali skupnih primerih diskriminacije ter spremljanje teh odločitev, da se zagotovi izvajanje.

(4) Države članice bi morale organom za enakost omogočiti, da v skladu z nacionalno zakonodajo zbirajo ustrezne dokaze in informacije.

(5) Organom za enakost s pravno sposobnostjo sprejemati zavezujoče odločitve bi morale države članice omogočiti tudi izrekanje ustreznih, učinkovitih in sorazmernih sankcij.

(6) Za izvajanje pooblastil, dodeljenih organom za enakost, bi morali veljati ustrezni zaščitni ukrepi ter, kadar je to ustrezno, tudi učinkovito pravno sredstvo in ustrezni postopki. Pravica do vložitve pritožbe pri sodišču zoper zavezujoče odločitve organov za enakost, kadar so ti v skladu z nacionalno zakonodajo pristojni za sprejemanje takih odločitev, bi morala biti izrecno navedena v nacionalni zakonodaji.

Neodvisne raziskave

(7) Države članice bi morale organom za enakost omogočiti redno izvajanje neodvisnih raziskav. Z obsegom in obliko raziskav bi se moralo zagotoviti zbiranje zadostne količine zanesljivih kvantitativnih in kvalitativnih podatkov o diskriminaciji, da bi se omogočila analiza, potrebna za oblikovanje sklepov na podlagi dokazov v zvezi s tem, kateri so glavni izzivi in kako jih obravnavati.

Neodvisna poročila

(8) Države članice bi morale organom za enakost omogočiti, da redno objavljajo neodvisna poročila in jih pošiljajo zadevnim javnim institucijam ter, kadar je to ustrezno, tudi zadevnim nacionalnim ali regionalnim vladam in parlamentom. Ta poročila bi morala biti dovolj obsežna, da bi omogočila splošno oceno razmer v državah članicah v zvezi z diskriminacijo za vsak obravnavan razlog.

(9) Da bi se zagotovila visokokakovostna neodvisna poročila, bi morale države članice organom za enakost omogočiti izvajanje neodvisnih raziskav. Te bi lahko zajemale zbiranje podatkov, predvsem o številu pritožb v zvezi s posameznim razlogom za diskriminacijo, trajanju upravnih postopkov od vložitve pritožbe do zaključka primera, rezultatih upravnih postopkov ter številu, trajanju in rezultatih sodnih zadev, v katere so vključeni organi za enakost.

Priporočila organov za enakost

(10) Države članice bi morale zagotoviti, da njihovi javni organi čim bolj upoštevajo priporočila organov za enakost o zakonodaji, politiki, postopku, programih in praksi. Zagotoviti bi bilo treba, da javni organi obvestijo organe za enakost o tem, kako so bila upoštevana priporočila, in te informacije objavijo.

Spodbujanje enakosti

(11) Države članice bi morale za spodbujanje enakosti in raznolikosti organom za enakost omogočiti, da prispevajo k preprečevanju diskriminacije, zlasti z zagotavljanjem usposabljanja, informacij, nasvetov, smernic in podpore za nosilce dolžnosti, ki morajo izpolnjevati obveznosti v skladu z direktivami o enakosti, institucije in posameznike, pa tudi k ozaveščanju širše javnosti o obstoju organov ter vsebini obstoječih pravil o prepovedi diskriminacije in o načinih uveljavljanja pravnega varstva.

(12) V isti namen bi države članice organom za enakost morale omogočiti vključevanje v javne razprave, redni dialog z javnimi organi, komuniciranje z diskriminiranimi skupinami in deležniki ter spodbujanje dobrih praks in pozitivnih ukrepov.

1.2 NEODVISNOST IN UČINKOVITOST

1.2.1 Neodvisnost

(1) Da bi države članice zagotovile neodvisnost organov za enakost pri izvajanju njihovih nalog, bi morale razmisliti o elementih, kot so njihova organizacija, njihovo mesto v celotni upravni strukturi, dodelitev sredstev in njihovi postopki za ravnanje z viri, s posebnim poudarkom na postopkih za imenovanje in odpuščanje zaposlenih, tudi tistih na vodilnih položajih. Tak razmislek ne bi smel posegati v posebne nacionalne organizacijske strukture držav članic.

(2) Države članice bi morale zagotoviti, da se zaposlenim v organih za enakost, vključno z osebami na vodilnih položajih in člani odborov, prepreči sodelovanje v kakršnih koli ukrepih, ki niso združljivi z njihovimi dolžnostmi, in da ti zaposleni med svojim mandatom ne sodelujejo v kakršnih koli nasprotujočih si dejavnostih, ne glede na to, ali so plačane ali ne.

1.2.2 Viri

(1) Države članice bi morale organom za enakost zagotoviti človeške, tehnične in finančne vire, prostore in infrastrukturo, ki jih potrebujejo za učinkovito opravljanje svojih nalog in izvajanje svojih pooblastil. Pri virih, dodeljenih organom za enakost, bi bilo treba upoštevati kompetence in naloge, ki so tem organom dodeljene. Viri se lahko štejejo za zadostne le, če organom za enakost omogočajo, da vse svoje funkcije na področju enakosti izvajajo učinkovito, v razumnem času in v rokih, določenih v nacionalni zakonodaji.

(2) Države članice bi morale zagotoviti, da je število zaposlenih v organih za enakost zadostno in da so ti zaposleni ustrezno usposobljeni z vidika spretnosti, znanj in izkušenj, da lahko ustrezno in učinkovito opravljajo funkcije posameznega organa za enakost.

(3) Države članice bi organom za enakost morale omogočiti tudi učinkovito spremljanje izvrševanja njihovih odločitev ter odločitev institucij, pristojnih organov in sodišč v zvezi s primeri diskriminacije. V ta namen bi jih bilo treba takoj obvestiti o takih odločitvah in ukrepih, ki so bili sprejeti za njihovo izvajanje.

1.2.3 Vlaganje pritožb, dostop do njih in njihova dostopnost

(1) Države članice bi morale zagotoviti, da se pritožbe pri organih za enakost lahko vložijo v ustni in pisni obliki ter prek spleta, v jeziku, ki ga izbere pritožnik in ki se uporablja v državi članici, v kateri je organ za enakost.

(2) Države članice bi morale zagotoviti, da je postopek vložitve pritožb pri organih za enakost preprost in brezplačen.

(3) Države članice bi morale določiti obveznost za organe za enakost, v skladu s katero bi ti organi morali zagotoviti zaupnost pričam, žvižgačem in v čim večji meri tudi prijaviteljem diskriminacije.

(4) Države članice bi morale zagotoviti, da imajo vse osebe preprost dostop do prostorov organov za enakost, njihovih informacij in stika z njimi, vključno z informacijskimi tehnologijami, storitvami in izdelki, kot so dokumenti in

avdiovizualno gradivo ali srečanja in dogodki, ki so organizirani za javnost ali odprti zanj. Dostop bi moral biti zagotovljen zlasti invalidom, vključno z razumnimi prilagoditvami, kot so določene v Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov, da se invalidom omogoči enak dostop do organov za enakost kot drugim osebam.

(5) Če je to potrebno zaradi geografskih ali drugih razlogov, bi morale države članice razmisliti o tem, da organom za enakost omogočijo vzpostavitev lokalnih in / ali regionalnih uradov ali uvedbo lokalnih in / ali regionalnih pobud za ozaveščanje na terenu za redno začasno prisotnost.

(6) Države članice bi morale organom za enakost zagotoviti zadosten proračun in vire, da lahko izvajajo učinkovito ozaveščanje, ki je namenjeno obveščanju širše javnosti o njihovem obstoju in možnosti predložitve pritožb glede diskriminacije.

1.3 USKLAJEVANJE IN SODELOVANJE

(1) Če v eni državi članici obstaja več organov za enakost, bi jim morale države članice omogočiti vzpostavitev rednega in učinkovitega usklajevanja za zagotovitev, da dosledno uporabljajo načela nediskriminacije. Organi za enakost se ne bi smeli nesorazmerno osredotočati na nekatere naloge v škodo drugim. Pri izvajanju dejavnosti ozaveščanja bi morali v čim večjem obsegu sodelovati drugi pristojni organi, da se zagotovi celovito obveščanje širše javnosti.

(2) Države članice bi morale organom za enakost omogočiti dialog z zadevnimi nacionalnimi organi v isti državi članici in učinkovito sodelovanje z njimi. To pomeni tudi zagotavljanje pravočasnih in preglednih posvetovanj z organi za enakost o političnih in zakonodajnih predlogih ter razvoju dogodkov v zvezi z zadevami, za katere so pristojni.

(3) Države članice bi morale organom za enakost zagotoviti možnost sodelovanja z drugimi organi za enakost in organizacijami na evropski in mednarodni ravni, tudi na podlagi skupnih raziskav.

(4) Države članice bi morale organom za enakost omogočiti sodelovanje z ustreznimi organi. Ti vključujejo nacionalne okvire, imenovane v skladu s členom 33(2) Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, nacionalne kontaktne točke za Rome, organizacije civilne družbe ter, za zagotovitev, da sredstva niso namenjena diskriminatornim projektom, upravne organe evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

POGLAVJE III

SPOROČANJE DRŽAV ČLANIC

Države članice so pozvane, naj informacije o tem, kako upoštevajo to priporočilo, vključijo v svoja sporočila o uporabi direktiv 2000/43/ES, 2000/78/ES, 2004/113/ES in 2006/54/ES.

V Bruslju, 22. junija 2018

Za Komisijo
Věra JOUROVÁ
Članica Komisije

- (1) Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19.7.2000, str. 22).
- (2) Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, str. 16).
- (3) Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi (UL L 373, 21.12.2004, str. 37).
- (4) Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (UL L 204, 26.7.2006, str. 23).
- (5) Direktiva 2010/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, in o razveljavitvi Direktive Sveta 86/613/EGS (UL L 180, 15.7.2010, str. 1).
- (6) COM(2008) 426 final.
- (7) Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikami in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi (UL L 328, 6.12.2008, str. 55).
- (8) Glej med drugim A Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC, and 2006/54/EC (Študija o organih za enakost, ustanovljenih v skladu z direktivami 2000/43/ES, 2004/113/ES in 2006/54/ES), Human European Consultancy v sodelovanju z inštitutom Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, oktober 2010, str. 177, in Equality Bodies. Current Challenges (Organi za enakost. Sedanji izzivi), Evropska mreža organov za enakost, oktober 2012.
- (9) Op. cit., Human European Consultancy, strani 78, 125 in 142, ter op. cit., Evropska mreža organov za enakost, strani 8 in 17. Glej tudi Strategic Role of Equality Bodies (Strateška vloga organov za enakost), Evropska mreža organov za enakost, 2009, strani 43–44 in 52.
- (10) Op. cit., Human European Consultancy, strani 70–145, in op. cit., Evropska mreža organov za enakost, strani 8 in 13–20.
- (11) Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC — existence, independence and effectiveness (Katalizatorji sprememb? Organi za enakost v skladu z Direktivo 2000/43/ES – obstoj, neodvisnost in učinkovitost), Evropska komisija, 2006, stran 57.
- (12) Skupno poročilo o uporabi Direktive 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (direktiva o rasni enakosti) in Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (direktiva o enakosti pri zaposlovanju), COM(2014) 2 final.
- (13) Poročilo o uporabi Direktive 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, COM(2015) 190 final. Ta potreba je bila omenjena tudi v Vmesnem pregledu okvira EU za nacionalne strategije vključevanja Romov, COM(2017) 458 final; poročilu Agencije za temeljne pravice o temeljnih pravicah, objavljenem maja 2017, in Poročilu o izvajanju Priporočila Komisije o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo, COM(2017) 671 final.
- (14) Poročilo o izvajanju Priporočila Komisije o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo, op. cit.; Akcijski načrt EU za obdobje 2017–2019 – Spoprijemanje z razliko v plačah med spoloma, COM(2017) 678 final.
- (15) Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. oktobra 2015 o uporabi Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu, 2014/2160(INI).
- (16) Urad visokega komisarja za človekove pravice (OHCHR), generalna skupščina ZN, Načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij (Pariška načela), sprejeta v resoluciji št. 48/134 z dne 20. decembra 1993, ter splošna opažanja o razlagi in izvajanju teh načel, ki jih je pripravil mednarodni usklajevalni odbor nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic, v besedilu z dne 21. februarja 2018.
- (17) Developing Standards for Equality Bodies (Razvoj standardov za organe za enakost), delovni dokument Evropske mreže organov za enakost, Evropska mreža organov za enakost, 2016.
- (18) Revidirano splošno politično priporočilo št. 2 o organih za enakost, ki se borijo proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni, CRI(2018) 6, Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), sprejeto 7. decembra 2017.
- (19) C(2016) 8600.
- (20) Sklep Sveta z dne 26. novembra 2009 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti (UL L 23, 27.1.2010, str. 35).
- (21) V skladu z Direktivo 2006/54/ES vsaka štiri leta, v skladu z direktivami 2000/43/ES, 2000/78/ES in 2004/113/EGS pa vsakih pet let.“

8 SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

APZ	Aktivna politika zaposlovanja
DZ	Državni zbor Republike Slovenije
ECRI	Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti
EK	Evropska komisija
Equinet	Evropska mreža organov za enakost (European network of equality bodies)
ERIO	Evropski informacijski urad za Rome
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EZ-1	Energetski zakon
FRA	Agencija Evropske unije za temeljne pravice
KOPI	Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov
KZ-1	Kazenski zakonik
LGBTIQ+	Lezbijke, geji, biseksualne, transpolne, interspolne in kvir osebe ter ostale nenormativne identitete
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
MF	Ministrstvo za finance

MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MIDIS	Anketa o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji (European Union minorities and discrimination survey)
MIZŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MKPI/CRPD	Mednarodna konvencija o pravicah invalidov
MKPI	Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MORS	Ministrstvo za obrambo
MP	Ministrstvo za pravosodje
MSS	Mladinski svet Slovenije
MZ	Ministrstvo za zdravje
MZI	Ministrstvo za infrastrukturo
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NAN	Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu
NSIOS	Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije
NSIOS	Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije
NVO	Nevladna organizacija
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
OZN	Organizacija združenih narodov
RS	Republika Slovenija
Varuh	Varuh človekovih pravic
VDT	Vrhovno državno tožilstvo
Vlada	Vlada Republike Slovenije
Zagovornik	Zagovornik načela enakosti
ZDajMV	Zakon o dajatvah na motorna vozila
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih iz leta 2002
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih iz leta 2013

ZDru-1	Zakon o društvih
ZEMŽM	Zakon o enakih možnostih žensk in moških
ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZIMI	Zakonu o izenačevanju pravic invalidov
ZIMPVI	Zakon o izvajanju mednarodnih programov s področja vzgoje in izobraževanja
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZJRM-1	Zakon o varstvu javnega reda in miru iz leta 2006
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZMed	Zakon o medijih
ZMV-1	Zakon o motornih vozilih
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZP-1	Zakon o prekrških
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZPIZ-1	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999
ZPIZ-2	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 2012
ZPP	Zakon o pravnem postopku
ZPreN-1	Zakon o Prešernovi nagradi
ZPZ	Zakon o partnerski zvezi
ZRSZ	Zavoda RS za zaposlovanje
ZSICT	Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih
ZSRT-1	Zakon o spodbujanju razvoja turizma
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZUNEO	Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja
ZUOPP-1	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZVarD	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
ZVOP-2	Predlog Zakona o varstvu osebnih podatkov
ZVrt	Zakon o vrtcih
ZVS	Zakon o verski svobodi
ZZRZI	Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov

Naslov

Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2018

Izdajatelj

Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije

Zanj

Miha Lobnik, zagovornik načela enakosti

Uredila

mag. Karmen Merlov

Uredniški odbor

Miha Lobnik, mag. Karmen Merlov, dr. Neža Kogovšek Šalamon, Samo Novak, Nevenka Prešlenkova, dr. Alja Žorž, Nika Kovač, Zdenka Jagarinec

Pri pripravi so sodelovali

David Kovič, Nika Stroligo Urankar, Črt Kaker, Kaja Primorac, Sergeja Oštir, Mojca Šmid, Aljoša Gadžijev, Danilo Hovnik, Boštjan Vernik Šetinc

Pri izvedbi so sodelovali tudi

Maja Rangus, Urška Osterc, Žan Černoša

Oblikovanje in izvedba

Luka Pajntar, kaloop.si

Fotografije

Arhiv Zagovornika načela enakosti, če ni drugače navedeno

Število izvodov

1000

Ljubljana, 2019

Uporaba vsebine poročila je dovoljena z navedbo vira.

Uporabljen slovnični spol v poročilu se nanaša na katerikoli spol.

Publikacija je brezplačna.

Poročila Zagovornika načela enakosti so objavljena na spletni strani www.zagovornik.si

Tiskana izdaja

ISSN 2630-1946

Spletna izdaja

ISSN 2630-1954