



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

3

Številka: 000-04-7/2018/5      EPA 2795-VII  
Ljubljana, 5. 9. 2018

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 10. seji 12. 9. 2018, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

**Mnenje**

**k Rednemu letnemu poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2017**

Državni svet **se je seznanil** z Rednim letnim poročilom Zagovornika načela enakosti za leto 2017, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložil Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik).

Državni svet ugotavlja, da je predloženo poročilo prvo celoletno poročilo, ki ga Zagovornik podaja kot samostojni proračunski uporabnik (omenjeni status vzpostavljen 1. 1. 2017). Po mnenju Državnega sveta poročilo sistematično in podrobno predstavlja izvedene dejavnosti organa na vseh področjih, ki so Zagovorniku zakonsko dodeljena v njegovo pristojnost. Ponuja tudi podrobnejši vpogled v dojetanje problematike diskriminacije v slovenskem prostoru in predstavlja dobro podlago za zagovornikovo nadaljnje delo.

Po poročanju Zagovornika so prvo leto njegovega samostojnega delovanja (prej je bil z administrativno-tehničnega vidika odvisen od pomoči pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, do oktobra 2017 pa tudi prostorsko) zaznamovali predvsem različni procesi vzpostavljanja pogojev za njegovo samostojno delovanje, zato je slednjim v poročilu posvečeno posebno poglavje.

Kljub temu, da so bila za proračunsko leto 2018 Zagovorniku vendarle dodeljena nekoliko višja finančna sredstva (letni proračun v višini 500.000 evrov) od tistih, ki jih je imel na voljo v 2017 (250.000 evrov; v začetku 200.000, nato zagotovljenih dodatnih 50.000), Državni svet ugotavlja, da se Zagovornik še vedno sooča s finančno in kadrovske situacijo (šest zaposlenih in trije pripravniki), ki ni primerljiva s pogoji, v katerih delujejo sorodni evropski organi, in ki mu ne omogoča učinkovitega opravljanja številnih nalog, ki mu jih nalaga Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), s katerim je bil sicer Zagovornik tudi ustanovljen. Posledično Državni svet

podpira prizadevanja Zagovornika, da se mu v okviru priprave proračuna za leto 2019 ustrezno zviša dodeljena sredstva za delovanje (v 2018 je npr. za normalno delovanje Zagovornik predvidel znesek 1.100.000 evrov).

Državni svet ugotavlja, da je poročilo Zagovornika strukturirano na način, da predstavlja dejavnosti organa v zvezi z vsemi nalogami, ki mu jih nalaga ZVarD, med drugim vsebuje prvi pregled prejetih pobud in predlogov za obravnavo domnevnih zatrjevanih dejanj diskriminacije (v pregled niso zajete zgolj izrecne prijave diskriminacije, ampak tudi prošnje za različna pojasnila itd.).

V poročilu so predstavljeni tudi izsledki prve raziskave javnega mnenja na reprezentativnem vzorcu, s katero je Zagovornik skušal ugotoviti do kakšne mere so državljanke in državljani Republike Slovenije seznanjeni z vsebino pojma »diskriminacija« in z njo povezanimi koncepti ter kakšna so njihova mnenja in stališča v zvezi z navedeno problematiko. Kot poroča Zagovornik, je raziskava pokazala, da 10 % ljudi v Sloveniji navaja, da so bili v preteklem letu tako ali drugače diskriminirani in da ocenjujejo, da se je situacija na tem področju v zadnjem času poslabšala. Iz rezultatov raziskave je možno razbrati tudi to, da ljudje ne poznajo dovolj dobro institucij in mehanizmov, na katere se lahko obrnejo v primeru diskriminacije (npr. na inšpektorate z različnih področij, ki imajo, v nasprotju z Zagovornikom, ki lahko zgolj ugotavlja, da gre za primere diskriminacije, več pristojnosti in možnosti ukrepanja, bodisi zgolj z opozorili bodisi s sankcijami v obliki denarnih glob) ter da si želijo več sistematičnih informacij o tem, kaj je diskriminacija in kako lahko ukrepajo, ko se znajdejo v vlogi žrtve. Slednje Zagovornika napotuje k okrepitvi ozaveščanja in izobraževanja na tem področju.

Zagovornik je na letni ravni zavezan poročati tudi o primerih diskriminacije, ki jih zaznajo v drugih institucijah (državni organi, lokalne skupnosti, samoupravne narodne skupnosti in nosilci javnih pooblastil, inšpektorati). Na podlagi odzivov institucij na nacionalni ravni ugotavlja, da po deležu prijav domnevne diskriminacije oziroma po številu obravnavanih primerov diskriminacije izstopajo inšpektorati, v pristojnosti katerih so trg dela, trg dobrin in storitev in področje izobraževanja. Obenem pa z zaskrbljenostjo izpostavlja neodzivnost posameznih ministrstev in mestnih občin, ki Zagovorniku sploh niso poročali o ukrepih, ki so jih izvedli v okviru svojih anti-diskriminacijskih programov in svojih načrtih na tem področju v prihodnje. Prav tako za večino ministrstev, ki so se odzvala na njegov poziv k poročanju, z izjemo pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Zagovornik ugotavlja, da niso dovolj dobro seznanjena s problematiko diskriminacije in se ne zavedajo svoje vloge v tem oziru. Torej, da niso zgolj v vlogi delodajalcev, v okviru katere ne smejo diskriminirati, ampak tudi v vlogi nosilcev posameznih politik, v katere bi bilo treba vključiti tudi anti-diskriminacijske ukrepe. Posledično Zagovornik ugotavlja, da bi bilo v okviru ministrstev in drugih organov na državni in lokalni ravni nujno treba izvesti intenzivna izobraževanja o vlogi sistemskih akterjev na temo preprečevanja diskriminacije.

Državni svet ugotavlja, da je Zagovornik v poročilo vključil tudi tehnični prevod Splošnega priporočila Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) št. 2: Organi za načelo enakosti za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni, ki ga je decembra 2017 v Strasbourgu potrdila Generalna skupščina Sveta Evrope. Priporočilo je namenjeno članicam Sveta Evrope ravno z namenom razjasnitve nalog in članstva tovrstnih organov, pri čemer navaja tri ključne naloge: spodbujanje

enakopravnosti in preprečevanje diskriminacije na način raziskovanja, ozaveščanja in sistematičnega dela; nudenje podpore tistim, ki so diskriminirani (s pomočjo nasvetov, pravne pomoči in sodelovanja v nekaterih sodnih postopkih strateškega pravedanja) in odločanje o prejetih pobudah o diskriminaciji in s tem povezanim izrekanjem učinkovitih sankcij. Navedene smernice Zagovornik navaja kot glavno podlago, ki naj bo v pomoč pri razvoju organa zagovornika načela enakosti v Sloveniji.

Državni svet je bil seznanjen, da je Zagovornik pri svojem dosedanem delu sam ali na podlagi pripomb drugih organov ugotovil, da nekateri postopki v ZVarD niso dovolj jasno predpisani, zaradi česar bo Zagovornik prihodnji Vladi Republike Slovenije predlagal določene spremembe, ki naj bi pripomogle h kakovostnejšemu in bolj učinkovitemu delovanju novega organa.

Državni svet se je seznanil tudi s stališčem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki ocenjuje, da je poročilo Zagovornika, ki je pripravljeno v skladu z 22. členom ZVarD, sistematično, da sledi zakonsko opredeljenim nalogam in da predstavlja dobro podlago za nadaljnje usmeritve zagovornikovega dela. Ministrstvo prav tako pozdravlja prizadevanja Zagovornika za učinkovito delovanje in že vzpostavljeno sodelovanje s sorodnimi organi na ravni EU in mednarodni ravni, pa tudi z različnimi nacionalnimi organi in nevladnimi organizacijami.

S težavami pri ustanavljanju in aktivnem izvajanju nalog Zagovornika sta se že v 2017 podrobneje seznanila pristojna Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide ter Državni svet, in sicer v sestavi iz V. mandata Državnega sveta. Pri tem sta skušala na različne načine (poziv Vladi in pristojnemu odboru Državnega zbora) aktivno pripomoči k pridobitvi dodatnih virov za zagovornikovo delovanje. Državni svet v aktualni sestavi z zadovoljstvom ugotavlja, da je v vmesnem času v zvezi z navedenim vendarle prišlo do določenih pozitivnih premikov in upa, da se bo tudi v prihodnje Zagovornika v naši družbi prepoznavalo kot pomemben institut zaščite pravic posameznikov. Pri tem ponovno poziva Vlado in Državni zbor k zagotovitvi ustreznih finančnih in kadrovskih pogojev za delo Zagovornika, glede na to, da se od njega pričakuje, da bo uspešno in učinkovito obvladoval to zelo zahtevno področje ter tekoče obvladoval pripad zadev.

Državni svet se strinja s stališčem Zagovornika in pristojnega ministrstva, da sta prepoznavna organa zagovornika načela enakosti in seznanjanje ljudi s problematiko diskriminacije ključnega pomena za učinkovito delo Zagovornika. V zvezi z izobraževanjem in ozaveščanjem o nesprejemljivosti diskriminiranja pa Državni svet predlaga, da naj se z navedenimi aktivnostmi začne že v okviru zgodnjega izobraževanja otrok.

Državni svet ugotavlja, da se slovenska družba, kar se tiče diskriminacije posameznikov ali posameznih družbenih skupin ter izrazito negativno nastrojenih dejanj (blatenje, spodbujanje negativizma, različne oblike izključevanja iz družbe (zaradi spola, spolne usmerjenosti, invalidnosti, rase...), lažne novice itd.), čedalje bolj usmerja v neželeno smer, a se temu ne posvečamo dovolj. Posledično Državni svet še toliko bolj prepoznavna pomembno zagovornikovo vlogo v skrbi za družbo, v kateri bo vsem prijetno živeti.

Državni svet na podlagi pojasnil Zagovornika ugotavlja, da se diskriminacija (kot je pokazala izvedena raziskava) največkrat pojavlja v okviru področij zaposlovanja, odpuščanja in delovnih pogojev, sledijo jim področja socialnega in zdravstvenega varstva (npr. dostop do enakih storitev s plačilom iz žepa ali zgolj na podlagi zavarovanja) in da sta največkrat izpostavljeni osebni okoliščini, zaradi katerih je posameznik diskriminiran, določena vrsta invalidnosti in spol. V ospredje čedalje bolj pogosto stopa tudi etnična pripadnost (npr. v Sloveniji v povezavi z vprašanji romske skupnosti).

Državni svet kot enega od aktualnih področij diskriminacije prepoznava delo in zaposlovanje, in sicer v povezavi z mladimi ženskami (osebni okoliščini starševstva in spola), ki so povečini zaposlene v manj varnih zaposlitvah za določen čas, se pogosto soočajo z izgubo zaposlitve po poteku porodniškega dopusta ali manjšimi možnostmi za zaposlitev, ker obstaja verjetnost, da bodo kmalu zanosile ipd.

Zagovornik v zvezi z navedenim pojasnjuje, da je tudi na ravni EU vprašanje žensk in starševstva pogost predmet obravnave organov za varstvo pred diskriminacijo, in da ZVarD v petem odstavku 13. člena izrecno navaja k t. i. pozitivni diskriminaciji v takšnih primerih, saj določa, da neenako obravnavanje v zvezi z ugodnejšim varstvom žensk zaradi nosečnosti in materinstva glede 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, ne pomeni diskriminacije.

Državni svet je bil seznanjen tudi s primeri domnevne diskriminacije, povezanimi s trenutnim stanjem na trgu dela, na katere je na seji Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide opozoril predstavnik interesov delojemalcev. Dogaja se namreč, da se zaradi primanjkljaja delovne sile na določenih področjih oz. v določenih poklicih z novo zaposlenimi delavci sklepa pogodbe o delu za višje zneske plačil (razlike tudi do 30 %) kot so plače delavcev, ki so že nekaj časa zaposleni pri istem delodajalcu na primerljivem delovnem mestu. Državni svet ocenjuje, da gre za neenakopravnost, ki ne bi smela biti dopustna. Seznanjen je bil tudi z dogovorom na pristojni komisiji, da se bo Zagovorniku pisno predložilo v obravnavo omenjene primere, da jih bo lahko podrobneje proučil in podal svoje stališče v skladu z vsemi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko potrdi, da gre za diskriminacijo (med drugim, ali je oseba diskriminirana zaradi ene od osebnih okoliščin, ki so zakonsko opredeljene).

Državni svet v zvezi z vsebino poročila podaja pripombo glede navedbe deležev podanih predlogov za obravnavo diskriminacije v Tabeli 12: Regija na str. 39. Iz slednje namreč izhaja, da je regija, v kateri je bilo podanih največje število predlogov Osrednje-slovenska (27 predlogov), pri čemer je v tabeli navedeno, da slednje predstavlja 34 %-ni delež vseh predlogov. Državni svet meni, da bi bilo treba omenjene podatke o deležih posameznih regij ustrezno uravnotežiti glede na število prebivalcev, ki živijo v posamezni regiji, saj bi šele na tej podlagi lahko izvajali primerjavo med posameznimi regijami. Zagovornik načela enakosti se je že na seji pristojne komisije Državnega sveta strinjal s podano pripombo in pojasnil, da je bil osnovni namen tabelaričnega prikaza predvsem izpostaviti dejstvo, da je Zagovornik trenutno v večji meri dostopen predvsem prebivalcem Osrednje-slovenske regije, ostalim pa manj. Eden od ključnih elementov učinkovitega dela organov po zgledu slovenskega organa zagovornika načela enakosti je namreč tudi njihova dostopnost

(v Franciji ima npr. podoben organ vzpostavljenih 500 regionalnih točk, v katerih deluje vsaj ena oseba vsaj dvakrat tedensko). Kot je bil seznanjen Državni svet, si bo Zagovornik prizadeval, da bi se tudi v Sloveniji vzpostavilo čim širšo mrežo pomoči domnevnim žrtvam diskriminatornih dejanj, saj lahko ravno svetovanje in prvi napotki žrtvi najbolj koristijo, da se po nepotrebem ne zaplete v dolgotrajne sodne postopke na podlagi civilnih tožb.

Državni svet je bil seznanjen tudi s primerjavo finančnih in kadrovskih resursov med Varuhom človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) in Zagovornikom ter z vsebinskim prekrivanjem narave njunega dela. Zagovornik je že na seji pristojne komisije Državnega sveta podal pojasnilo, da je letni proračun Varuha človekovih pravic več kot štirikrat večji od letnega proračuna Zagovornika. Prav tako se Zagovornik z Varuhom (še) ne more primerjati po številu prejetih primerov, a če država želi, da Zagovornik učinkovito opravlja svoje delo in se razvija po zgledu Varuha, mu bo treba zagotoviti ustrezna sredstva za delovanje, na kar je Državni svet opozoril že v svojem preteklem mandatu.

Kar se tiče pristojnosti Varuha in Zagovornika, pa po pojasnilu Zagovornika Državni svet ugotavlja, da so varuhove pristojnosti v zvezi s kršitvami človekovih pravic, ki so povezane z diskriminacijo, nestrpnostjo in neenakopravnostjo širše, medtem ko ima Zagovornik na področju varstva pred diskriminacijo bolj specifične in širše naloge, ki niso samo sistemske, ampak zajemajo konkretne postopke ugotavljanja diskriminatornih ravnanj in posledično izrekanje konkretnih priporočil (in to ne samo v okviru javnega sektorja, na katerega so omejene pristojnosti Varuha, ampak tudi v zasebni sferi, kjer se odpre širok spekter potencialnih neustreznih praks).

V zvezi z nekaterimi promocijskimi aktivnostmi (npr. v obliki obcestnih plakatov), preko katerih so posamezne politične stranke med volilno kampanjo izražale nezaželenost migrantov v Sloveniji in jih Državni svet ocenjuje kot neprimerne in diskriminatorne, po pojasnilu Zagovornika, ki sicer obravnava tudi primere sovražnega govora kot eno od oblik diskriminacije, slednji nima drugih pristojnosti kot opozoriti storilca, da naj s svojimi dejanji preneha. Prav tako v takšnih primerih nima pristojnosti sankcioniranja Inšpektorat RS za kulturo in medije. Edino možnost predstavlja ukrepanje tožilstva in policije na podlagi 297. člena Kazenskega zakonika. Državni svet pri tem opozarja, da se v Sloveniji pogosto zakonsko in podzakonsko prenorma posamezne postopke, določa razne zapovedi, prepovedi in opozorila, pri čemer pa ni na voljo ustreznih zakonskih podlag za sankcioniranje njihovih kršitev oziroma njihovega neupoštevanja. Tudi Zagovornik po mnenju Državnega sveta ne more ustrezno opravljati svojih nalog, če nima ustreznih pristojnosti, da resnično vpliva na prenehanje aktivnosti, ki vodijo v diskriminacijo ali so jo že povzročile.

Državni svet dodatno 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. Meni, da bi morala promocijo (še zlasti) novoustanovljenega organa prevzeti ustanoviteljica organa, torej država.

Državni svet posledično **predlaga, da pristojni Odbor Državnega zbora 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, preko 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 človekovih pravic Republike Slovenije, 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.**

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen državni svetnik mag. Peter Požun.

\* \* \*

Predlog mnenja je pripravljen na podlagi Poročila Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.