



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 000-04-7/2019/5 EPA 572-VIII
Ljubljana, 12. 6. 2019

Državni svet Republike Slovenije je na 19. seji 12. 6. 2019, 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 2018

Državni svet **se je seznanil** z Rednim letnim poročilom Zagovornika načela enakosti za leto 2018, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložil Zagovornik načela enakosti.

Državni svet ugotavlja, da glede na formalni začetek delovanja Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) poročilo predstavlja drugo celoletno poročilo, ki je obširnejše od preteklega. Državni svet ocenjuje, da je poročilo sistematično pripravljeno, dobro strukturirano, pregledno, izčrpno, ter informativno in razumljivo za vse tiste, ki bi se radi podrobneje seznanili z aktivnostmi Zagovornika in področjem njegovega delovanja.

Zagovornik v uvodnem poglavju podrobneje predstavlja okoliščine razvoja Zagovornika kot samostojnega organa v zadnjih skoraj treh letih, pri čemer Državni svet ugotavlja, da je bilo za delo Zagovornika v 2018 namenjenih pol milijona evrov, v 2019 pa že 1,1 milijona proračunskih sredstev, kar mu končno omogoča samostojno in kakovostno opravljanje njegovih nalog. Kot izhaja iz poročila, se je Zagovornik od začetkov delovanja v 2016, ko je bil redno zaposlen samo predstojnik organa, uspel tudi kadrovske okrepiti. Zagovornik tako poroča o 16 zaposlenih ob koncu 2018 (od tega ena pripravnica).

Državni svet in pristojna Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide sta že v preteklem mandatu Državnega sveta, od ustanovitve Zagovornika dalje, aktivno podpirala napore, da se mu zagotovi dovolj finančnih sredstev in ustrezno kadrovske zasedbo, ki mu bo omogočala dejansko opravljanje zakonsko dodeljenih nalog. Državni svet zato z zadovoljstvom sprejema novico, da ima zdaj Zagovornik dovolj podlage za učinkovito in kakovostno delo. Državni svet je bil ob tem seznanjen s posebno zahvalo Zagovornika tako pristojni komisiji Državnega sveta kot Državnemu svetu v celoti.

Državni svet je bil dodatno seznanjen, da je Zagovornik uspel odpraviti večino zaostankov pri reševanju zadev, ki so ostale nerešene še iz časa delovanja prejšnjega zagovornika načela enakosti (svoje delo je opravljal pod okriljem



60
LET
STAVBE

Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti) in ki so ob začetku mandata aktualnega Zagovornika predstavljale precejšnje breme. Prav tako je Zagovornik že uspel rešiti večino primerov iz 2018.

Zagovornik poroča, da je aktiven tudi na mednarodnem področju, kjer se intenzivno povezuje s sorodnimi organi, z njimi izmenjuje izkušnje, se seznanja z dobrimi praksami iz tujine in jih skuša prenesti v domače okolje. Dober primer mednarodnega sodelovanja predstavlja projekt z naslovom Starši na delovnem mestu, za katerega je Zagovornik uspel pridobiti evropska sredstva na podlagi razpisa, na katerega se je prijavil v sodelovanju z organi za enakost iz Belgije, Portugalske in Bolgarije. Projekt v skupni vrednosti 712.000 evrov (570.000 evrov zagotavlja Evropska komisija; Zagovornik bo od tega prejel 114.000 evrov, njegov lastni vložek pa bo 28.000 evrov) se bo začel izvajati septembra 2019 in bo trajal dve leti, vsebinsko pa se bo nanašal na usklajevanje dela in družinskega življenja, med drugim bo dan poseben poudarek obdobju med in po nosečnosti.

Državni svet ugotavlja, da so v poročilu v prvem poglavju podrobno opisane tudi vse naloge, ki jih Zagovorniku nalaga Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), ki je bil sprejet 2016, prav tako je pojasnjeno, zakaj nekaterih nalog Zagovornik še ne izvaja. Tako npr. ni bila vložena še nobena ustavna presoja in Zagovornik ni še nikogar zastopal pred sodiščem (ker je dal prednost odpravi zaostankov pri reševanju primerov iz preteklosti). Prav tako še ni predlagal nobenih posebnih ukrepov ministrstvom, saj je želel najprej ugotoviti kakšno je aktualno stanje (izvedena je bila posebna analiza, ki je podrobneje predstavljena v poglavju 3.4 Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti) in šele nato konkretnije ukrepati. Ena od neuresničenih nalog, ki izhajajo iz ZVarD, ostaja tudi opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora, saj zakon Zagovorniku navedenih pooblastil ne podeljuje na jasen način oziroma jih, po oceni Zagovornika, podeljuje celo v nasprotju z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru. ZVarD po mnenju Zagovornika namreč 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, pri čemer pri izvajanju inšpekcijskega nadzora Zagovornikova vloga ni jasno opredeljena. Na to, da bi bilo treba ZVarD v navedenem delu ustrezno korigirati, je Zagovornik opozarjal že v preteklih dveh poročilih.

Zagovornik v drugem poglavju poglobljeno predstavlja posamične anonimizirane primere, ki se med seboj razlikujejo v obsegu pomoči, ki jo lahko Zagovornik nudi domnevno diskriminiranim osebam (nekateri potrebujejo zgolj nasvet in podporo; drugim Zagovornik v vlogi podpornega organa svetuje pri že sproženih postopkih (npr. v postopku iskanja zaposlitve) in opozarja na zakonske možnosti, ki jih imajo osebe za zaščito njihovih interesov; pri tretjih pa na podlagi vložene prijave (lahko je tudi anonimna, čeprav to oteži obravnavo zadeve) sproži postopek ugotavljanja diskriminacije, ki se zaključi z ugotovitveno odločbo (proti koncu 2018 je Zagovornik že izdal prvih nekaj tovrstnih odločb)).

V zvezi s primeri, v katerih se ugotavlja obstoj diskriminatornih dejanj, Zagovornik skuša že med samim postopkom na podlagi mediacijskih pristopov ali s pojasnili doseči spremembe pri kršiteljih tako, da bi spremenili način delovanja za katerega se domneva, da je diskriminatoren. V primeru, ko slednje ne doseže učinka, se postopek ugotavljanja diskriminacije izpelje do konca. Pri tem se lahko ugotovi

diskriminacijo (če so za to dokazi) ali pa tudi ne. Četudi je razvidno, da do diskriminacije prihaja, slednje namreč včasih ni možno ugotoviti, saj v obravnavani zadevi ni možno prepoznati elementov, ki so zakonsko opredeljeni kot podlaga za ugotovitev diskriminacije. Navedeno je lahko posebej frustrirajoče za prijavitelje, ki jim zato Zagovornik skuša na primeren način pojasniti nastalo situacijo.

Zagovornik dodatno pojasnjuje, da so nekateri posamični primeri takšne narave, da predstavljajo podlago za ugotovitev neke širše, sistemske kršitve. V takšnih primerih Zagovornik izda priporočila za spremembe predpisov in predlaga ukrepe za razrešitev opaženih težav.

Zagovornik v tretjem poglavju poročila z namenom spremljanja splošnega stanja v državi v povezavi z diskriminacijo podrobno predstavlja analizo primerov diskriminacije, obravnavanih s strani državnih organov, ki so za to pristojni (Policija, sodišča, inšpektorati), ter aktivnosti nevladnih organizacij ali civilno-družbenih skupin, ki so aktivne na področjih, povezanih z različnimi osebnimi okoliščinami, zaradi katerih je lahko oseba diskriminirana (Zagovornik je z njimi v stalnem dialogu, v katerega že od 2017 vstopa ciljno, v povezavi s posamezno osebo okoliščino).

Posebno dimenzijo sistemskih nalog Zagovornika predstavlja spremljanje aktivnosti posameznih ministrskih resorjev, ki naj bi z namenom varstva pred diskriminacijo in zmanjševanjem neenakosti uvajali t. i. posebne ukrepe v skladu z ZVarD. Zagovornik je tako avgusta 2018 in dodatno še decembra 2018 pozval vsa ministrstva k posredovanju podatkov o tem, katere posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti so izvedla v letih 2017 in 2018, in ugotovil, da resorji sicer izvajajo nekatere politike, katerih cilj je preprečevanje diskriminacije in zagotavljanje enakopravnosti, a je med njimi relativno malo takšnih, ki jih je mogoče identificirati kot posebne ukrepe po ZVarD. Slednji morajo biti merljivi in pregledni na način, da se na njihovi podlagi lahko spremlja doseganje zadanih ciljev. Medtem ko je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izvedlo že več takšnih ukrepov, je Zagovornik pri nekaterih drugih resorjih naletel na relativno veliko nepoznavanje problematike diskriminacije, zaradi česar je podal pobudo, da se v okviru ministrstev določi posebne kontaktne osebe, ki si bodo v sodelovanju z Zagovornikom lažje izmenjevale informacije o aktivnostih posameznega resorja in sproti reševali nastale situacije. Prvi sestanek s kontaktnimi osebami iz ministrstev je bil že izveden.

Četrto dimenzijo sistemskega dela Zagovornika predstavlja ozaveščanje oziroma informiranje javnosti. K okrepitvi navedenih aktivnosti sta ga ob obravnavi poročila za 2017 pozvala tudi pristojna Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide ter Državni svet, saj je po njunem mnenju zelo pomembno, da so ljudje čim bolj informirani o njegovem obstoju. Zagovornik v zvezi z navedenimi nalogami poroča o izvajanju aktivnosti v dveh smereh – usmerjeno v posamezne ciljne skupine in posamezne problematike. Zagovornik je tako v 2018 pripravil vrsto okroglih miz, ki jih je soorganiziral z domačimi pa tudi tujimi partnerji na teme človekovih pravic v gospodarstvu, položaju žensk na delovnem mestu itd. Izvedel je tudi vrsto delovnih sestankov z namenom predstavitve ZVarD in celotnega področja dela Zagovornika.

Državni svet ugotavlja, da je zagovornik v 2019, tudi na podlagi priporočil Državnega sveta in Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide,

začel s široko informacijsko in ozaveščevalno akcijo na podlagi zloženke, v kateri so predstavljene najbolj tipične in stereotipne oblike diskriminacije ter področja, na katerih lahko do nje prihaja. Zloženska vsebuje tudi vse ključne informacije in kontaktne podatke Zagovornika. Zloženko je Zagovornik posredoval vsem centrom za socialno delo, izpostavam Zavoda RS za zaposlovanje itd. Državni svet izreka pohvale Zagovorniku za pripravo zloženke, hkrati pa predlaga, da se jo ustrezno prilagodi tako, da bo lažje razumljiva tudi različnim skupinam invalidov (predlaga se kratek izsek v brajici, tekst v lahko berljivi tehniki za invalide z duševno motnjo, itd.), med drugim tudi gluhim in naglušnim.

Zagovornik je ali še bo izvedel tudi terenske obiske v posameznih regijah z namenom informiranja o obstoju organa, ne samo v okolici Ljubljane, ampak po celotni Sloveniji (Šaleško in Koroško so že obiskali, sledi Goriška). Regijski obiski ne vključujejo samo srečanj z župani, ampak tudi z gospodarstveniki in predstavniki socialnovarstvenih organizacij ter civilne družbe.

Poročilo Zagovornika za 2018, poleg glavnih vsebinskih poglavij, vsebuje 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 ter prevod Priporočila Evropske komisije o standardih za organe za enakost (sprejeta junija 2018 kot odziv na potrebo po poenotenju delovanja organov za enakost v evropskem prostoru). Navedene tri dodatne dokumente je Zagovornik v poročilo vključil z namenom seznanitve čim širšega kroga ljudi s pričakovanji in usmeritvami mednarodne skupnosti glede delovanja organov za enakost. Junija 2019 Zagovornik napoveduje tudi predstavitev posebnega poročila Evropske komisije pri Svetu Evrope, katere predstavniki so na obisku v Sloveniji proučevali ustreznost zakonske ureditve, povezane z varstvom pred diskriminacijo in zagotavljanjem enakosti.

Državni svet je bil seznanjen tudi z mnenjem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo), ki ocenjuje, da poročilo Zagovornika za 2018 kaže na zelo pomemben napredek v delovanju organa, zlasti kar se tiče vsebinske obravnave posameznih primerov, obsega obravnavanih zadev in iskanja rešitev za nastale situacije. Zagovornik po mnenju ministrstva deluje aktivno, kakovostno in konkretno, njegovo poročilo pa je sistematično in pregledno ter izkazuje trenutno stanje v Sloveniji. Struktura poročila po oceni ministrstva sledi nalogam, ki jih zagovorniku dodeljuje ZVarD.

Ministrstvo posebej izpostavlja pomen podrobnega pregleda in analize posebnih ukrepov in aktivnosti za spodbujanje enake obravnave, ki jih je Zagovornik opravil po ministrstvih in v občinah. Analiza po mnenju ministrstva kaže na potrebo po krepitvi zavedanja in spodbujanja enakega obravnavanja na ravni nacionalnih in lokalnih politik ter struktur. Prav tako kaže na razsežnost problematike, ki je zajeta v področje dela Zagovornika načela enakosti in ZVarD, ter hkrati na odgovornost vseh resorjev in drugih deležnikov pri obravnavanju te tematike. Posledično ministrstvo pozdravlja vzpostavitev mreže kontaktnih oseb na posameznih resornih ministrstvih, ki jo je omenil že Zagovornik. Kot pozitivno ministrstvo ocenjuje tudi vključevanje Zagovornika v mednarodne aktivnosti, saj je izmenjava dobrih praks pomembna za

krepitev področja in ozaveščanje. Pohvale izreka tudi uspešni pridobitvi evropskih sredstev za izpeljavo mednarodnega projekta Starši na delovnem mestu.

Državni svet na podlagi poročila ocenjuje, da je Zagovornik v kratkem času, v katerem deluje, uspel vzpostaviti učinkovit način dela in da deluje dobro in odgovorno. Njegovo področje delovanja je široko, v družbi in politiki pa še vedno premalo razumljeno, kar predstavlja dodaten izziv. Glede na trenutno stanje v družbi, ki je v zadnjem času na nekem razpotju in se sooča s številnimi izzivi, je bila po mnenju Državnega sveta ustanovitev Zagovornika nujna, tako s kadrovske (do vzpostavitve samostojnega organa je nalogo zagovornika opravljala ena sama oseba) kot strokovne plati. Z dobrim svetovanjem in preventivnim delom na lokalnem in državnem nivoju bomo po mnenju Državnega sveta lahko krepili zavest o enakosti oziroma o delovanju po splošno družbeno sprejetih ter ustaljenih normah in pravilih. Državni svet je posledično izrekel podporo aktivnostim in ukrepom Zagovornika in upa na njegovo dobro delovanje tudi v prihodnje.

Zagovornik je v poročilu izpostavil tudi problematiko invalidskega varstva in invalidskih organizacij, pri čemer Državni svet ugotavlja, da uporablja posebno terminologijo, ki ni skladna s tisto, ki se v zvezi z invalidi uporablja v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavi) in zakonodaji. Državni svet je že večkrat opozoril, da se v Sloveniji v zadnjem času uporablja množica različnih neprimernih izrazov za poimenovanje invalidov (hendikepirani, osebe z invalidnostmi ...), ki niso skladni z ustavnim in zakonskim poimenovanjem. Na to temo je potekal tudi poseben posvet v organizaciji Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša, v okviru katerega je bilo ugotovljeno, da je najboljše uporabljati izraze kot so zapisani v Ustavi, torej »invalid« in »invalidnost«.

Državni svet opozarja, da je v poročilu večkrat uporabljena besedna zveza »osebe z invalidnostmi«, namesto »invalidi«. Tudi pri navajanju naslova in vsebine Sklepnih ugotovitev Odbora OZN za pravice invalidov glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije OZN o pravicah invalidov (MKPI) po mnenju Državnega sveta ni ustrezno uporabljati besedne zveze »za pravice oseb z invalidnostmi«. Državni svet zato Zagovorniku predlaga, da v prihodnje uporablja izrazoslovje, ki je skladno z ustaljeno prakso in uporabljeno v Ustavi in zakonodaji. Zagovornik ob tem pojasnjuje, da se je za uporabo specifičnega izrazoslovja v svojem poročilu odločil zato, ker je ocenil, da bo na takšen način kompromisno poenotil različna poimenovanja, ki jih uporabljajo posamezne skupine invalidov.

Državni svet dodatno ugotavlja, da je prevod Sklepnih ugotovitev Odbora OZN za pravice invalidov glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije OZN o pravicah invalidov (MKPI) pripravil tudi Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije in ga objavil na svoji spletni strani, kar dodatno pripomore k informiranju zainteresirane javnosti o obstoju navedenega dokumenta in priporočilih navedenega odbora. Pri tem Državni svet ocenjuje, da je neprimerno, da morajo prevod zagotavljati invalidske organizacije ali Zagovornik, glede na to, da je podpisnica navedene konvencije država. Odnos države do navedene konvencije se kaže tudi v tem, da je lansko leto minilo 10 let od sprejema zakona o ratifikaciji navedene konvencije, a država temu ni posvetila posebne pozornosti. Državni svet sicer ugotavlja, da je bilo na podlagi konvencije sprejetih nekaj zakonodajnih rešitev, a bi

za njeno dejansko upoštevanje v okviru nacionalne zakonodaje morali storiti še veliko več.

Državni svet dodatno ugotavlja, da se s pravicami invalidov in njihovo zaščito ukvarja kar nekaj državnih organov - Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh človekovih pravic), Zagovornik načela enakosti in Svet za invalide Republike Slovenije, ki ima v skladu z Zakonom o izenačevanju možnosti invalidov edini zakonske pristojnosti bdeti nad implementacijo Konvencije OZN o pravicah invalidov v slovensko zakonodajo. Pravice invalidov sicer ureja kar 72 različnih zakonov s področja invalidskega in socialnega varstva, kar pomeni, da gre za široko področje, ki se ga navedeni trije organi lotevajo vsak s svojega vidika in v skladu s svojimi pristojnostmi. Državni svet ugotavlja, da jim pri tem manjka medsebojne koordinacije, kar včasih vodi bodisi do podvajanja dela bodisi do različnih interpretacij istih zakonskih določb, kar je lahko moteče zlasti za invalide s konkretnim problemom, ki bi potrebovali jasno rešitev. Posledično Državni svet poziva k okrepitvi medsebojnega sodelovanja navedenih organov, k jasnejši razmejitvi njihovih pristojnosti ter poenotenju razumevanja posameznih elementov, konceptov in kriterijev pri ocenjevanju ustreznosti uresničevanja konvencije in zakonodaje s strani države.

Zagovornik pritruje ugotovitvam Državnega sveta, da Odbor OZN za pravice invalidov od Slovenije terja kar nekaj dodatnih aktivnosti v zvezi z izvajanjem določb Konvencije OZN o pravicah invalidov, med drugim tudi jasnejšo ureditev notranje organizacije načina spremljanja njenega izvajanja. Pri tem Zagovornik omenja že napovedan sprejem posebnega zakona, ki naj bi uredil delovanje Sveta invalidskih organizacij in ki je že v pripravi. Z navedenim zakonom naj bi se sledilo napotkom prej omenjenega odbora, prav tako pa vpeljalo drugačen pristop in način dela pri urejanju področja invalidskega varstva, na kar nas je mednarodna skupnost že večkrat napotila. Državni svet ob tem izreka podporo pripravi in čimprejšnjemu sprejemu navedenega zakona.

Državni svet dodatno izpostavlja, da je v Sloveniji v okviru različnih reprezentativnih invalidskih organizacij registriranih 118.000 invalidov. Če se upošteva tudi tiste invalide, ki niso vključeni v nobeno izmed organizacij, pa je invalidov v Sloveniji okrog 170.000. Tudi zato Državni svet ocenjuje, da je sodelovanje različnih državnih organov na tem področju izrednega pomena, še zlasti zato, ker se naša družba stara in bo v prihodnje na tem področju tudi v povezavi s starostjo in zagotavljanjem enakih možnosti še več izzivov.

Državni svet kot dodatno možnost za zagotovitev enakosti invalidov izpostavlja tudi pobudo za zapis slovenskega znakovnega jezika v Ustavo, o čemer je v Državnem svetu 23. 5. 2019 potekal tudi poseben posvet v so-organizaciji z Zvezo društev gluhih in naglušnih Slovenije. Če bo do zapisa v Ustavo prišlo, Državni svet poziva, da tako Zagovornik kot Varuh človekovih pravic in Svet za invalide Republike Slovenije skrbijo za to, da se bo navedena pravica resnično izvajala tudi v praksi, saj izkušnje v zvezi z zapisom pravice do pitne vode v Ustavo kažejo na to, da zgolj zapis posamezne pravice v Ustavo ne zadošča (primer: pogojevanje pridobitve državnih in evropskih sredstev za izgradnjo vodovodnega omrežja z obstojem 12.000 bivalnih enot na področju, kjer bi potekala izgradnja vodovodnega omrežja, kar zlasti

manjšim zaselkom onemogoča zagotovitev pitne vode (npr. v Žibršah), kar je nesprejemljivo zlasti na razvojno ogroženih območjih).

Državni svet ugotavlja, da se je Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide z vidika ekonomičnosti in dejanske učinkovitosti preprečevanja nastanka krivic posameznikom v razpravi o poročilu Zagovornika dotaknila tudi vprašanja števila različnih organov, ki v Sloveniji delujejo v vlogi varuhov in zagovornikov. Pri tem je bilo tudi na podlagi pojasnil Zagovornika ugotovljeno, da se pristojnosti posameznih organov, katerih namen je zaščita posameznika, med seboj razlikujejo in da je s tega vidika njihov obstoj utemeljen. Odločitev o ustanovitvi Zagovornika npr. temelji na mednarodnih dokumentih, vključno z evropskimi direktivami. Po mnenju Zagovornika ne gre toliko za vprašanje števila organov, ki zagovarjajo ali varujejo določene pravice, ampak predvsem za vprašanje njihovega učinkovitega delovanja. Pri tem Zagovornik poudarja, da morajo biti proračunska sredstva, ki so namenjena njihovem delovanju, porabljena odgovorno in transparentno.

Zagovornik dodatno izpostavlja tudi razlike med njegovimi pristojnostmi in pristojnostmi Varuha človekovih pravic, ki je do vzpostavitve posebnega organa za zagovorništvo načela enakosti skušal v skladu s svojimi pristojnostmi reševati tudi primere kršitev pravic na podlagi diskriminacije. Varuh človekovih pravic tako za razliko od Zagovornika npr. nima možnosti ukrepanja v zasebnem sektorju, zastopanja domnevnih žrtev diskriminacije pred sodišči, izdaje odločb itd. Zagovornik poroča tudi o dogovorih z Varuhom človekovih pravic glede okrepitve medsebojnega sodelovanja z namenom izogibanja podvajanju obravnave zadev (medsebojna predaja zadeve tistemu od obeh organov, ki je bolj pristojen za njeno reševanje) in zagotavljanju večje učinkovitosti dela obeh organov.

Državni svet ob tem poudarja, da je ključna naloga tako Zagovornika kot ostalih organov za zaščito pravic posameznikov zmanjšanje krivic. Pri tem Zagovornik izpostavlja, da niso zgolj kazni tiste, ki lahko dosežejo zelen napredek, ampak tudi drugi ukrepi, katerih izvajanje je veliko težja naloga. Zagovornik dodatno meni, da se tudi z razpravo o vlogi in učinkovitosti dela posameznega organa širi prostor zavedanja o posameznih pravicah, zato so navedene razprave z njegovega vidika dobrodošle.

Državni svet izpostavlja tudi primere spolnega nadlegovanja, ki so v zadnjem času predvsem močno odmevali v tujini, v Sloveniji pa javno zaznanih primerov ne beležimo. Pri tem se zastavlja vprašanje ali je temu tako, ker takšnih primerov ni, ali je težava v tem, da se ljudje, zlasti ženske, še vedno ne upajo izpostaviti. Dodatno se zastavlja tudi vprašanje postavljanja kriterijev, na podlagi katerih se v neki družbi določeno dejanje že lahko opredeli kot spolno nadlegovanje in vprašanje zaščite tako žrtve spolnega nadlegovanja kot domnevnega storilca. Zagovornik ob tem pojasnjuje, da so njegove pristojnosti na tem področju do neke mere omejene, saj v primeru težjih oblik nadlegovanja, ki nosijo elemente kaznivega dejanja, navedeni primeri niso več v njihovi pristojnosti.

Državni svet opozarja tudi na pritiske sodobne družbe, ki s svojimi značilnostmi delovanja velikokrat omejuje posameznike, da bi lahko na podlagi načela enakih možnosti uresničili svoje potencialne ali želje (npr. zaradi slabe socialne varnosti se

mlade ženske in moški ne upajo odločiti, da bi si ustvarili družine; neenake možnosti pri dostopu do služb za nedoločen čas itd.).

Državni svet kot eno od osebnih okoliščin, zaradi katere je posameznik pogosto lahko diskriminiran, prepoznava tudi starost in meni, da bi glede na aktualne demografske razmere tej osebni okoliščini morali posvetiti veliko več pozornosti, predvsem kar se tiče starejših. Državni svet namreč ocenjuje, da so v primerjavi s pravicami mladih pravice starejših na zakonski ravni še vedno pomanjkljivo urejene, in da populacije starejših, predvsem z vidika elementov dela, nihče podrobno ne spremlja ali analizira, kar pomeni, da ne obstajajo podlage za oblikovanje posebnih ukrepov, ki bi bili namenjeni specifično starejši populaciji z namenom zagotavljanja njihove enakosti v vseh življenjskih okoliščinah, še zlasti na trgu dela (dopušcanje dela tudi po določeni starosti, omogočanje pogojev dela, prilagojenih starejšim itd.).

Državni svet je bil seznanjen, da se Zagovornik sicer skuša izogniti razvrščanju posameznih osebnih okoliščin po pomembnosti, da pa se pri svojem delu podrobno posveča tudi osebni okoliščini starosti. Sodeluje tako s predstavniki mladih kot starejše populacije in skuša preko sodelovanja z njimi čim bolj ozaveščati o diskriminaciji v povezavi s starostjo. Zagovornik izpostavlja tudi posebno poročilo, ki je bilo na temo diskriminacije zaradi starosti izdano v začetku letošnjega leta v okviru evropske mreže organov za enakost Equinet.

Zagovornik je pri svojem delu posebej pozoren tudi na intersekcijo različnih osebnih okoliščin, ki nekaterim še posebej otežujejo enakopravno participacijo v družbi. Npr. na kombinacijo invalidnost-spol, starost-invalidnost, etnična pripadnost-spol itd. V zvezi s temi področji se pričakuje, da bo v prihodnje zagovornikovo poročilo še bolj podrobno, saj se v njihovem okviru v praksi pojavljajo vedno nove oblike neenakosti.

Državni svet, tako kot lani, tudi ob obravnavi poročila za 2018 opozarja na dogajanje, s katerim se v praksi soočajo sindikati, in sicer na neprimeren odnos nekaterih delodajalcev do sindikalnih zaupnikov. Še vedno se namreč dogaja, da se jih šikanira, spravlja v slabši položaj ali celo odpušča. Veliko manevrskega prostora za iskanje rešitev na tem področju je po mnenju Državnega sveta tudi v okviru socialnega dialoga.

Državni svet izpostavlja tudi vprašanje diskriminacije na podlagi osebne okoliščine spola, v zvezi s čimer je v družbi pogosto zaznati predvsem opozorila o neenakosti in diskriminaciji žensk, čeprav so velikokrat v neenak položaj postavljeni tudi moški, čemur se v družbi še vedno posveča premalo pozornosti. Kot pomemben element zagotavljanja enakosti v okviru posameznih poklicnih skupin, v katerih izrazito prevladujejo moški ali ženske, pa je bila kot možna rešitev navedena uporaba pristopa pozitivne diskriminacije, saj se na takšen način lahko zagotovi bolj pestro sestavo delovnih timov, višjo kakovost dela ter več ustvarjalnosti, glede na način razmišljanja ter različne pristope, ki jih imajo pri delu ženske in moški.

V razpravi je bilo večkrat omenjeno vprašanje enakosti plačila za delo, ki je v povezavi z osebno okoliščino spola pogosto izpostavljeno kot primer neenakosti v družbi. Pri tem se običajno ugotavlja, da so ženske na tem področju praviloma v slabšem položaju (odvisno od panoge, ki se jo proučuje). Do navedene tematike so razpravljavci sicer zavzeli različna stališča. Po eni strani je bilo poudarjeno, da so na

voljo tako ekonometrične analize kot različne druge raziskave in podatki, ki kažejo na to, da v Sloveniji obstajajo razlike v plačilu za delo glede na spol. Po drugi strani pa so bile omenjene določene tuje analize in članki, ki ne kažejo tako zaskrbljujoče slike in Slovenijo opredeljujejo kot precej egalitarno družbo z vidika plačila za delo, ne glede na spol. Zagovornik je pri tem izrazil interes za seznanitev z vsemi obstoječimi raziskavami za boljše poznavanje navedenega področja.

Opozorjeno je bilo tudi na to, da bi na tem področju morali izvajati bolj poglobljene analize, pri čemer pa se kot težava navaja pridobivanje ustreznih podatkov, tudi zaradi zelo ostrih omejitev v Zakonu o varstvu osebnih podatkov. Kot eden od možnih virov podatkov je bil naveden Statistični urad Republike Slovenije, ki v določeni meri spremlja gibanje plač glede na spol in opravlja določene analize na tem področju. Kot pomemben doprinos k razpoložljivosti podatkov pa se navaja spremljanje plač po spolu (podrobneje po posameznih kategorijah) v okviru javne uprave, k čemur pa Ministrstvo za javno upravo, navkljub večkratnim pozivom sindikatov, še vedno ni pristopilo.

Tudi Zagovornik poroča o težavah pri dostopu do različnih podatkov, katerih analiza bi mu omogočala bolj utemeljeno pripravo ukrepov na posameznih področjih, katerih cilj je uravnoteženje pravic posameznih strani npr. pri osebni okoliščini spola. Namesto, da se ukrepe uvaja po občutku, bi se učinke ukrepov, ki bi temeljili na jasnih ugotovitvah, dalo tudi bolje spremljati in z njimi prenehati, ko bi se ugotovilo, da obstaja verjetnost, da slednji ponovno vzpostavljajo neko neenakost, in sicer na drugi strani. Posledično Zagovornik poziva, da se omogoči posameznim organom širši dostop do anonimiziranih podatkov, ki bi jim lahko pomagali pri izvajanju njihovih nalog z namenom zmanjševanja neenakosti v družbi.

Državni svet opozarja tudi na razumevanje izraza »enakost« v slovenski družbi. Izraz namreč zaradi pomenskega enačenja z izrazom »istost« pogosto navaja na razmišljanje, da se želi v družbi doseči, da bi bili vsi isti, kar pa je nemogoče in tudi neprimerno pričakovati. Zagovornik ob tem pojasnjuje, da se cilj zagotavljanja enakosti v družbi zasleduje tako, da se skuša zagotoviti tako enakopravnost kot enake pravice in možnosti posameznikov v družbi. Poudarja tudi, da je koncept enakosti jasno opredeljen in se Zagovornik pri ugotavljanju diskriminacije usmerja tako pravno (ko je iz določenega primera jasno razbrati, da gre za diskriminatorno dejanje in je krivca za to možno prepoznati) kot tudi sociološko-statistično (ko se pojavi neenakost kot posledica, vzrok za pojav neenakosti pa je neznan). Tudi takšni podatki in ugotovitve namreč lahko služijo kot podlaga za prepoznavo diskriminacije in za uvajanje ukrepov za odpravo nastalega nesorazmerja (pojav t. i. »škarij v znanosti«, ki se nanaša na dejstvo, da se na fakultete vpiše bistveno več žensk kot moških, diplomira jih približno enako število ne glede na spol, nato pa doktorski naziv in naziv rednega profesorja pridobi zelo malo žensk).

Državni svet predvideva, da se bo v naslednjih letih s še bolj poglobljenim delom Zagovornika odprlo še marsikatero področje, ki ga trenutno še ne prepoznavamo ali ne zmoremo prepoznati kot možno področje, na katerem lahko v družbi prihaja do diskriminacije. Pričakovati je tudi, da bo poročilo Zagovornika z leti čedalje bolj obširno, saj bodo ljudje vedno bolj seznanjeni z njegovim delom in bo posledično prejemal več prijav. Prav tako bo verjetno tudi sam preko svojih aktivnosti odkrival

nova področja, ki bi jih bilo dobro izpostaviti v poročilu. Takšen razvoj dogodkov je bilo zaznati tudi pri Varuhu človekovih pravic.

Državni svet ugotavlja, da je Zagovornik v svojem poročilu za 2018 že nakazal, kaj bi bilo treba spremeniti in izboljšati pri delu različnih državnih organov (inšpekcijskih služb, sodišč, ministrstev) in organov na lokalni ravni, kar bi slednji morali upoštevati pri svojem delu. Državni svet prav tako ocenjuje, da bodo aktualne aktivnosti Zagovornika (zloženka, obiski na terenu itd.) pripomogle k večji ozaveščenosti glede diskriminacije, tako državnih organov kot prebivalstva na splošno, in s tem k uspešnemu izvajanju ene od ključnih nalog Zagovornika, to je preventivi.

* * *

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

Alojz Kovšca
predsednik