



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 000-04-3/2024/3 EPA 1479-IX
Ljubljana, 29. 5. 2024

Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F, 81/18-odl. US in 16/23) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), oblikovala naslednje

Mnenje

k Rednemu letnemu poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2023

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide (v nadaljevanju: komisija) je na 27. seji 9. 5. 2024 obravnavala Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2023, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložil Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik).

Komisija **se je seznanila** s poročilom, ki ga ocenjuje kot pregledno, informativno in analitično ter kot dobro podlago za pripravo vseh nujnih ukrepov na ravni države.

Komisija ugotavlja, da gre za sedmo zaporedno zagovornikovo redno letno poročilo, pri čemer se je Zagovornik zahvalil Državnemu svetu za konstruktivno podporo zagovornikovim prizadevanjem za zagotovitev ustreznih finančnih, prostorskih, kadrovskih in ostalih pogojev za delo, vse od njegove vzpostavitve dalje. Zagovornik lahko trenutno zaradi vseh navedenih (pred)pogojev bolj učinkovito izpolnjuje naloge, ki mu jih določa Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg).

Zagovornik se je v letu 2023 pri svojem delu še posebej osredotočil na težave in potrebe ljudi na področju zdravstva in na diskriminacijo zaradi osebne okoliščine invalidnosti. Komisija se je sicer v preteklem letu že seznanila z dvema posebnima poročiloma Zagovornika glede nedostopnosti javnega prevoza in objektov v javni rabi za osebe z invalidnostmi, za katere Zagovornik ugotavlja, da so še vedno v največji meri deležni neustrezne obravnave z vidika diskriminacije.

Zagovornik je v letu 2023 izdal 127 priporočil za izboljšanje predlogov zakonov oziroma zagotavljanje enake obravnave, od tega se jih je 81 nanašalo prav na odpravo diskriminacije oseb z invalidnostmi. Med drugim je Zagovornik pozval, da naj se zagotovi boljši prevod mednarodne Konvencije o pravicah invalidov (v nadaljevanju: KOPI), saj je

ob temeljitem pregledu navedenega prevoda, tako kot pred njim že Odbor za spremljanje izvajanja KOPI, ugotovil da slednji otežuje razumevanje in uresničevanje pravic vsem ljudem z invalidnostmi v Sloveniji.

Zagovornikova priporočila so sicer del sistematične metode, s katero odločevalce spodbuja, da dosledno skrbijo za varstvo pred diskriminacijo in jim daje možnost, da zakonske predloge z vidika možne diskriminacije izboljšajo še v času njihove priprave. Zagovornik se redno in dosledno odziva na vso zakonodajo, ki je v pripravi, in o ugotovitvah obvešča Državni zbor, Državni svet, Vlado Republike Slovenije in tiste nevladne organizacije, ki se jih dotikajo posamezna priporočila. Na tak način obvešča širšo javnost o tem, kakšne so možnosti za izboljšanje stanja v zvezi z diskriminacijo v političnem prostoru.

Priporočila so v poročilu Zagovornika označena z barvnimi pikami, pri čemer posamezne barve nakazujejo na trenutno stanje glede upoštevanja priporočila. Večina priporočil je označena z rdečo barvo, kar pomeni, da ostajajo neupoštevana. Večinoma gre za priporočila posameznim ministrskim resorjem, od katerih bi se sicer pričakovalo hitrejšo odzivanje. V primeru, da priporočil ne uresničijo, pa bi Zagovornik pričakoval vsaj jasna pojasnila, zakaj slednjih ne morejo upoštevati.

Z vidika okrepljenega stika z ljudmi je ena od ključnih nalog Zagovornika nudenje podpore in svetovanja tistim, ki menijo, da so diskriminirani. V letu 2023 se je na Zagovornika obrnilo 611 ljudi, ki so praviloma potrebovali razlago osnov pravnega varstva pred diskriminacijo, predvsem zakaj se nekatere vrste aktivnosti, dejanj ali nezakonitih ravnanj ne štejejo za diskriminacijo. Največkrat je namreč krivična obravnava posameznika takšne narave, da se ne nanaša na osebno okoliščino posameznika (npr. invalidnost, spol, ...), zaradi katere bi bil lahko diskriminiran. V takšnih primerih skuša Zagovornik ljudi usmeriti v institucije, ki jim lahko pomagajo, da ne bi stiske in krivice, ki jih doživljajo, ostale nenaslovljene. Hkrati pa skuša ozaveščati ljudi o značilnostih diskriminacije tako na individualni kot družbeni ravni.

Zagovornik aktivnosti ozaveščanja izvaja tudi prek zloženek (v letu 2023 je izdal nekaj novih), pa tudi prek posebne medijske kampanje - z video in zvočnimi posnetki glede predsodkov posameznih družbenih skupin, ki jih definirajo posamezne osebne okoliščine. Zagovornik se ob tem zahvaljuje posameznim medijem (televizije, radii, spletne platforme itd.), ki njegova sporočila predvajajo brezplačno in s tem prevzemajo del družbene odgovornosti na področju varstva pred diskriminacijo. Tudi Vlada Republike Slovenije je pomagala s tem, da je Zagovorniku za leto 2023 namenila nekaj več programskih sredstev za ozaveščanje, zato je Zagovornik na tem področju lahko bil bolj aktiven in bolj učinkovit.

V letu 2023 se je sicer Zagovornik veliko ukvarjal z vprašanjem diskriminacije invalidov, zato je na to temo pripravil posebno zloženko. Pripravil je tudi poseben priročnik za delavce o varstvu pred diskriminacijo pri zaposlitvi, saj gre za področje, na katerem ljudje najbolj pogosto doživijo diskriminacijo.

Zagovornik je v letu 2023, v sodelovanju z različnimi deležniki (Skupnostjo občin Slovenije, Akademijo za gledališče, radio, film in televizijo, Fundacijo Prizma), prvo leto izvajal projekt »Soočimo se z diskriminacijo«, pri čemer je bilo 90 % sredstev zagotovljenih iz EU, 10 % pa je prispeval vsak od partnerjev projekta. Izvedene so že bile okrogle mize (s poudarkom na izkušnjah oseb, ki so doživeli diskriminacijo, ter izkušnjam županov in županij z diskriminacijo v lokalnem okolju) ter posebna gledališka predstava na temo diskriminacije. Eden od ciljev navedenega projekta je tudi izobraževanje javnih uslužbencev na lokalni ravni glede vprašanj diskriminacije, pri čemer Zagovornik intenzivno sodeluje s Skupnostjo občin Slovenije.

Ena od zagovornikovih nalog je tudi ugotavljanje diskriminacije, pri čemer mora biti nepristranski in prek preverljivih in objektivnih postopkov ugotavljati, ali je prišlo do diskriminacije ali ne. V letu 2023 je tako Zagovornik zaključil dodatnih 34 zadev in ob tem v devetih primerih ugotovil diskriminacijo (glede neustreznosti prepovedi uporabe pripomočka za učenje osebi z invalidnostjo pri opravljanju mature; vprašanja o načrtovanju družine na razgovoru za delovno mesto; neprimerna obravnava sindikalnih zaupnikov; neutemeljen ugovor vesti pri izvajanju ginekoloških storitev zaradi istospolne usmerjenosti pacientke, ki je bila v postopku oploditve z biomedicinsko pomočjo; neizplačilo božičnice v primeru odsotnosti od dela v določenem časovnem obdobju itd.).

Zagovornik izpostavlja tudi vprašanje trenutno pomanjkljivih zakonskih podlag za učinkovito sankcioniranje ugotovljene diskriminacije, na kar sicer opozarja že nekaj časa.

Zagovornik kot pomembni podlagi za njegovo nadaljnje delo izpostavlja dve direktivi EU, ki sta bili sprejeti v Bruslju 7. maja 2024 in se nanašata na standarde delovanja organov za enakost ter potrjujeta pravilnost usmeritev delovanja Zagovornika vse od njegove ustanovitve. Direktivi dajeta dodatna jamstva za zastavljen način dela, od držav članic pa zahtevata, da v delovanje organov za enakost ne posegajo arbitrarno, da jim ne odvzemajo sredstev in da jim zagotovijo pogoje za delovanje ter zakonske možnosti za sankcioniranje diskriminacije.

Izpostavlja tudi oceno komisarke za enakost Helene Dalli, ki je ob obisku Zagovornika v letu 2023 navedla, da je zanjo takšno zavzeto delo organov za enakost, kot ga je videla v Sloveniji, najboljši način systemskega zagotavljanja varstva pred diskriminacijo.

* * *

Komisija je bila seznanjena z mnenjem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo), ki pozdravlja zagovornikova priporočila, njegovo redno letno poročilo, ki vsako leto nudi podroben pregled stanja na področju varstva pred diskriminacijo, pa ocenjuje kot sistematično in kakovostno. Ministrstvo kot pomembno vlogo Zagovornika izpostavlja svetovanje, izobraževanje in ozaveščanje o diskriminaciji, pri čemer izpostavlja, da se je v letu 2023 80 % od 466 obravnavanih zadev zaključilo s svetovanjem in informiranjem, s čimer se lahko pogosto učinkovito prepreči neko neustrezno ravnanje, ki lahko vodi v diskriminacijo.

Ministrstvo izreka pohvale tudi zagovornikovi odločitvi, da se v rednem letnem poročilu posebej posveti vprašanju diskriminacije invalidov, saj se slednji soočajo z različnimi ovirami in izzivi v vsakodnevem življenju, na kar kaže tudi podatek, da se je kar 20 % zadev, ki jih je Zagovornik obravnaval v letu 2023, nanašalo na osebno okoliščino invalidnosti.

Z vidika systemske ureditve pa ministrstvo kot pomembne zagovornikove aktivnosti prepoznava sodelovanje v sodnih postopkih, sodelovanje v postopkih ustavnosti in zakonitosti predpisov ter priporočila za državne organe, ki pripravljajo zakonodajo. Ministrstvo ugotavlja, da priporočila nakazujejo na 100 različnih sistemskih sprememb, ki bi jih bilo treba čim prej uresničiti. Pri tem se zaveda, da je postopek njihovega uresničevanja včasih daljši, kot bi si želeli.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Sveta za invalide Republike Slovenije (v nadaljevanju: Svet za invalide), ki se redno seznanja z delom Zagovornika in z zanimanjem spremlja in podpira njegove aktivnosti. Svet za invalide sicer tudi sam, kot neodvisen organ, aktivno spremlja položaj invalidov in uresničevanje njihovih pravic iz KOPI, pri čemer se lahko strinja s predstavnico pristojnega ministrstva, da so priporočila Zagovornika izjemnega pomena. Med drugim jasno kažejo na razkorak med zapisanimi in dejanskimi pravicami - ne samo invalidov, ampak vseh posameznikov v družbi.

Svet za invalide podpira pospešene aktivnosti Zagovornika v zvezi z varstvom invalidov pred diskriminacijo, saj so slednji še vedno diskriminirani z vidika dostopnosti javnega prometa, izobraževanja, sodišč itd. Pri tem Svet za invalide poudarja, da ravno takšna (redna in posebna) poročila, kot so zagovornikova, ozaveščajo posameznike in družbo, da zgolj sprejem zakonskih podlag ne zadošča in da je treba za dejansko uresničevanje pravic narediti še veliko več.

Svet za invalide prav tako opozarja, da v družbi še vedno ni ustrezno prepoznano, kaj je diskriminacija. Na slabo zavedanje države o tem vprašanju kažejo tudi vsa neuresničena zagovornikova poročila, ki se nanašajo na državne organe. Svet za invalide zato podpira pozive Zagovornika, da se mu zagotovi dodatne pristojnosti v smeri možnega neposrednega sankcioniranja vseh, za katere se ugotovi diskriminatorno ravnanje, saj se bo le tako lahko zagotovilo dejanske spremembe. Svet za invalide prav tako izpostavlja, da se v povezavi z uresničevanjem pravic invalidov pogosto kot oviro za uresničevanje navaja stroške, ki so povezani s tem, pri čemer se na drugo stran tehtnice nikoli ne postavi stroškov, ki jih neposredno ali posredno povzroči diskriminacija v družbi. Če bi ocenjevali navedene stroške, bi se namreč slednji dolgoročno izkazali za bistveno višje, kot so stroški ukrepov za preprečevanje diskriminacije.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Nacionalnega sveta invalidskih organizacij (v nadaljevanju: NSIOS), ki leto 2023 izpostavlja kot posebno leto. Slovenija je namreč obeležila 15. obletnico ratifikacije KOPI. S tega vidika je bila odločitev Zagovornika, da v rednem letnem poročilu nameni več pozornosti diskriminaciji invalidov, po oceni NSIOS na mestu.

NSIOS ugotavlja, da zagovornikova poročila še vedno kažejo na diskriminatorni položaj invalidov v slovenski družbi. Želi si nadaljnjega dobrega sodelovanja z Zagovornikom, še zlasti zato, ker ima NSIOS omejena kadrovska in finančna sredstva in težje izvaja podrobne analize stanja diskriminacije v zvezi z invalidi. Priporočila Zagovornika pa NSIOS služijo tudi kot tehtna podlaga za poziv državnim organom, da pristopijo k določenim spremembam zakonodaje z namenom odprave diskriminacije invalidov. Predstavnica NSIOS je izpostavila tudi srečanje Generalne skupščine Evropskega invalidskega foruma (EDF) med 10. in 12. majem 2024, na katerem bodo članom skupščine med drugim podrobneje predstavljene tudi aktivnosti Zagovornika na področju varstva pred diskriminacijo invalidov.

* * *

Komisija Zagovorniku izreka pohvale za opravljeno delo in poročilo, ki je vsebinsko bogato in dobro oblikovano na način, da bralcu daje osnovne, ključne informacije, hkrati pa mu omogoča še dodatno, bolj poglobljeno analizo posameznih elementov poročila.

Komisija poudarja, da je neenakost v družbi še vedno prisotna - na različnih nivojih in v različnih segmentih družbe, med drugim zajema tudi geografsko komponento, saj se na geografsko bolj oddaljenih področjih od centralnega dela Slovenije neenakost še bolj očitno kaže in občuti.

Z namenom povečanja možnosti seznanitve z delom Zagovornika, ne glede na lokacijo prebivanja posameznika, komisija predlaga, da Zagovornik razmisli o uvedbi dneva odprtih vrat v vsaki od slovenskih regij. Tako bi se njegovo delo lahko čim bolj približalo vsakemu državljanu, zlasti starejšim, ki imajo manj možnosti za udeležbo na dogodkih izven njihovega kraja bivanja. Hkrati bi se tako po oceni komisije lahko še dodatno okrepilo aktivnosti ozaveščanja posameznikov in družbe o vprašanih diskriminacije in neenakosti.

Zagovornik se s predlogom komisije strinja, saj je takšen način stika z ljudmi nekaj že uporabljal, a ga je moral nato zaradi finančnih, logističnih in časovnih omejitev opustiti. Če bo le možno, ga bo ponovno uvedel. Trenutno pa namerava v skladu s svojimi zmožnostmi ozaveščanje na širšem območju države okrepiti predvsem z intenzivnejšim izobraževanjem oseb v javni upravi, ki bi, v skladu z dobro prakso iz Francije, na lokalnem nivoju lahko kot zagovorniki načela enakosti prevzeli naloge ozaveščanja in svetovanja v zvezi z vprašanji diskriminacije. S tem bi se mreža t. i. terenskih kontaktov (npr. bivših upokojenih sodnikov, študentov prava itd.), na katere bi se lahko obračali posamezniki z vprašanji, povezanimi z diskriminacijo, lahko bistveno okrepila in razširila.

Komisija izpostavlja tudi svetovalno vlogo Zagovornika, ki lahko posameznikom, ki imajo v specifični situaciji vpogled zgolj v svoj del zgodbe, pojasni širšo sliko in poda razlago, ali se njihov primer lahko obravnava kot diskriminacijo ali ne. Zagovornik po oceni komisije lahko veliko naredi za razrešitev posamezne problematike že samo s tem, da se obrne na

posamezni državni organ ali ustanovo z željo po pojasnilih in s tem opozori na nujnost sledenja načelu enakosti v družbi.

Tudi s takšno aktivnostjo se lahko postopoma ozavešča državne organe in druge institucije o diskriminatornih ravnanjih. Ključnega pomena je tudi opolnomočenje državljanov z znanjem o diskriminaciji, da bodo tudi sami lahko v posameznih trenutkih prepoznali, ali so oni sami ali pa njihovi bližnji žrtve diskriminacije ali ne.

Komisija izpostavlja tudi področje invalidskega varstvo, na katerem se v zadnjih petih letih opaža kar nekaj pozitivnih premikov, kljub temu pa določila KOPI v določenem delu ostajajo neizpolnjena. Komisija ugotavlja, da so invalidi prvih 10 let po ratifikacije KOPI lahko (mednarodni) javnosti poročali zgolj o navedeni ratifikaciji, ne pa tudi o njenem uresničevanju. Krivda za to ni bila zgolj na strani institucij, ampak deloma tudi v premalo aktivni vlogi invalidov, ki morajo tudi sami zavzeti odločno držo pri zahtevah po uresničitvi določb KOPI.

Komisija ugotavlja, da je vprašanje dostopnosti javnega prostora in stavb eden od predpogojev, da se lahko invalidi aktivno vključujejo v družbo, predvsem v izobraževalni sistem, ki zanje predstavlja pomembno izhodišče za zagotovitev eksistence, saj ustrezna izobrazba odpira vrata na trg dela in do zaposlitve. Podatek, da je le 25 % srednjih šol prilagojenih za invalide, s tega vidika ni spodbuden.

Dejstvo je, da se 2025 izteče rok iz Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17; v nadaljevanju: ZIMI), ki predvideva prilagoditev vseh objektov v javni rabi na način, da bodo dostopni invalidom. Nemoten dostop invalidov do javnega prevoza pa bi moral biti zagotovljen že v letu 2023, a se je tudi na tem področju šele dodobra začelo iskati konkretne rešitve. Tudi predvidena finančna sredstva (cca 1 milijon evrov za izvedbo prilagoditev v javnem prevozu) ne nakazujejo na to, da bi se lahko to problematiko kmalu celovito uredilo.

Komisija z nezadovoljstvom ugotavlja, da poročilo Zagovornika jasno kaže, da večina državnih organov priporočila Zagovornika ignorira, zato jo je zanimalo, kako bi se lahko spodbudilo državne organe k večji aktivnosti na tem področju. V primeru, da bi bile možne spodbude vezane na spremembe zakonodaje, bi namreč lahko vlogo predlagatelja navedenih sprememb prevzel tudi Državni svet, v skladu z njegovo ustavno pristojnostjo vlaganja zakonodajnih iniciativ.

Zagovornik v zvezi z odzivanjem na njegova priporočila poroča o dobrem sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, pa tudi z nevladnimi organizacijami, s katerimi delijo breme nemoči napram državnim organom in skušajo z okrepljenimi pozivi posameznim organom vendarle doseči določene premike.

Zagovornik prav tako ugotavlja, da čakanje na spontane aktivnosti državnih organov za uresničitev priporočil in zakonskih zavez ne zadošča, na kar kaže zadnjih 13–14 let ignoriranja zavez iz KOPI ter ZIMI. Če se želi uresničiti vse zaveze iz zakonodaje in KOPI,

je treba po zagovornikovi oceni narediti akcijski načrt ter zagotoviti ustrezna sredstva, tako za prilagoditev javnega prostora kot prevoznih sredstev. Pri tem je napovedal izdajo še enega posebnega zagovornikovega poročila glede izvrševanja priporočil, ki jih je Sloveniji podal Odbor Združenih narodov za spremljanje uresničevanja KOPI. Navedeno poročilo, ki je že v pripravi in bo precej obsežno, bo terjalo konkretne odgovore odgovornih glede vsakega še neizvedenega priporočila bodisi prej navedenega odbora bodisi Zagovornika.

Komisija ugotavlja, da bi se pristojnosti in delovanje Zagovornika lahko še dodatno okrepilo z npr. možnostjo izrekanja sankcij v primeru ugotovljenih kršitev ali neupoštevanja njegovih priporočil ter z možnostjo izvajanja storitev alternativnega reševanja sporov. Za večje premike na tem področju bi bilo sicer po oceni komisije treba predhodno v družbi doseči višjo raven razumevanja posledic diskriminacije ter določeno stopnjo zrelosti družbe.

Komisija je razpravljala tudi o dejanskih učinkih ugotovitev Zagovornika glede diskriminatorne obravnave posameznikov in kot primer izpostavila vprašanje izplačila delovne uspešnosti (t. i. božičnica), ki je nekateri delodajalci niso izplačevali zaposlenim, ki so bili določen čas odsotni z dela. Medtem ko je Upravno sodišče leta 2020 pritrdilo Zagovornikovi oceni, da gre za diskriminatorno ravnanje, kar je nato služilo kot podlaga za pogajanja z delodajalci o oblikovanju nevtralnih kriterijev glede izplačil iz naslova delovne uspešnosti, je bila leta 2023 izdana nova sodba s strani Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, ki pa je zavzelo diametralno nasprotno stališče – da je zaposleni lahko upravičen do dodatka za delovno uspešnost le v primeru, če je vsekoli prisoten na delovnem mestu.

Zagovornik je v zvezi s tem pojasnil, da upravičeni udeleženci v postopku niso vložili zahteve za revizijo sodbe Višjega delovnega in upravnega sodišča, tako da do soočenja obeh sodb ni prišlo. Zagovornik ne glede na navedeno še vedno zagovarja svojo oceno glede diskriminatornosti, omenja pa tudi možnost, da bi lahko odgovore na navedeno dilemo ponudila odločitev Vrhovnega sodišča v okviru neke druge revizije, ki še poteka in ki bi se lahko vsebinsko nanašala tudi na to vprašanje. Kot možno rešitev v takšnih primerih Zagovornik navaja tudi možnost uporabe t. i. *amicus curae*, kar sicer slovenski pravni red trenutno ne omogoča, bi pa takšna ureditev Zagovorniku omogočila vključitev v sodni proces z navajanjem svojih stališč in (dodatnih) utemeljitev njegovih ugotovitev glede zaznane diskriminacije.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije, državni svetnik Danijel Kastelic.

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l.r.

Predsednik komisije
Danijel Kastelic, l.r.