REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 37
E: gp@zagovornik-rs.si

Vlada Republike Slovenije
ČLANICAM IN ČLANOM

Gregorčičeva 20, 25
1000 Ljubljana

E: gp.gs@gov.si

Številka: 511-27/2019/
Datum: 21. 1. 2020

Zadeva: **Mnenje Zagovornika načela enakosti v zvezi z opredelitvijo Republike Slovenije do nekaterih priporočil, ki jih je prejela v okviru tretjega cikla Univerzalnega periodičnega pregleda**

Spoštovane članice in člani Vlade Republike Slovenije,

delegacija Republike Slovenije je 12. 11. 2019 na sedežu OZN v Ženevi uspešno predstavljala tretje nacionalno poročilo v okviru Univerzalnega periodičnega pregleda (UPP). Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je tvorno sodeloval pri pripravi nacionalnega poročila na način posvetovanj s predstavniki Ministrstva za zunanje zadeve, tako v obliki ustnih posvetovanj, kot tudi z lastnim pisnim prispevkom s priporočili sprememb in dopolnitev takratnega osnutka nacionalnega poročila.

Predstavitev nacionalnega poročila ob ustnem zagovoru v Ženevi ter interaktivni dialog s predstavniki stalnih predstavništev drugih držav sta pokazala, da je Slovenija v obdobju med drugim in tretjim ciklom UPP na področju spodbujanja in uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin naredila pomembne korake naprej. Na področju institucionalnega okvira varstva človekovih pravic je več držav kot pomemben napredek izpostavilo tudi ustanovitev Zagovornika.

Čeprav se Slovenija uvršča v skupino držav z visokim ugledom na področju spoštovanja in spodbujanja človekovih pravic, številna vprašanja ostajajo odprta. To se je izkazalo tudi v okviru omenjenega interaktivnega dialoga, v katerem je Slovenija prejela 215 priporočil na različnih področjih človekovih pravic, pri čemer jih je 58 sprejela takoj, glede 157 priporočil pa mora svojo odločitev, ali jih bo sprejela ali »vzela na znanje« (torej, zavrnila), v obliki *addenduma* v Ženevo uradno sporočiti še pred začetkom 43. rednega zasedanja Sveta OZN za človekove pravice, ki bo potekalo med 24. 2. in 20. 3. 2020. O vsebini *addenduma*, torej o tem, katera priporočila bo Slovenija sprejela in katera ne, boste članice in člani vlade odločali ob obravnavi pripadajočega gradiva na seji Vlade.

Priporočila, prejeta v okviru tretjega cikla UPP, v večini primerov opozarjajo na področja krepitve varstva človekovih pravic, ki v Sloveniji še niso ustrezno urejena in jih kot takšna prepoznavajo tudi druge države. V tem oziru Zagovornik ocenjuje, da je ob tehtni presoji sprejetje takšnih priporočil ter posledično njihovo uresničevanje ključnega pomena v smislu še dodatnega izboljšanja situacije na področju varstva človekovih pravic v državi.

Ob tem je to lahko tudi odlična priložnost, da Slovenija mednarodni skupnosti sporoči svojo zavezanost in resen pristop k vprašanju spoštovanja človekovih pravic. S tem bi še okrepila svoj ugled v mednarodni skupnosti. Pri tem velja izpostaviti, da je spoštovanje in spodbujanje človekovih pravic opredeljeno kot prednostno področje zunanjepolitičnega delovanja Slovenije tudi v strateških dokumentih kot sta strategija zunanje politike »Slovenija: Varna, uspešna in v svetu spoštovana« ter Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije.

*

V interaktivnem dialogu so bila podana številna priporočila, ki neposredno zadevajo Zagovornikovo področje delovanja, torej njegove naloge in pristojnosti, kot jih določa Zakon o varstvu pred diskriminacijo. Omenjena priporočila se vežejo na tematike in izzive, ki so jih ob pregledih države izpostavljali tudi drugi mehanizmi za nadzor uresničevanja mednarodnih obveznosti Republike Slovenije, tako v okviru OZN kot tudi drugih mednarodnih organizacij.

V okviru tretjega cikla UPP so bila tako Sloveniji podana **mnoga priporočila s področja varstva pred diskriminacijo oseb oziroma skupin oseb z določeno osebno okoliščino, na podlagi katere je v skladu s slovenskim in mednarodnim pravnim redom diskriminacija prepovedana.** Ta priporočila se nanašajo na primer na vprašanja enakosti spolov, neenakega položaja oseb z invalidnostmi, starejših, Romov in drugih etničnih skupin, migrantov, LGBT in interspolnih oseb. V zvezi s temi skupinami je Zagovornik v preteklosti že podajal priporočila glede sprejemanja normativnih, političnih in posebnih ukrepov. V tem oziru Zagovornik ocenjuje, da večina priporočil zadeva pereče izzive na področju nediskriminacije.

Poleg priporočil, vezanih na položaj in pravice oseb oziroma skupin oseb z določeno osebno okoliščino, pa so bila Sloveniji podana tudi **številna priporočila sistemskega značaja s področja varstva pred diskriminacijo, spodbujanja enakosti ter boja proti nestrpnosti in sovraštvu**, v zvezi s katerimi bi Slovenija po mnenju Zagovornika morala sprejeti podana priporočila.

V nadaljevanju Zagovornik izpostavlja štiri tematske sklope takšnih priporočil.

1. <u>Priporočila glede sprejetja celovite nacionalne strategije na področju boja proti vsem oblikam diskriminacije</u>

Zagovornik je na odsotnost sistemske in celovite obravnave vprašanja varstva pred diskriminacijo na ravni vlade (torej na ravni oblikovanja in izvajanja javnih politik) predstavnike Vlade oziroma resorjev večkrat opozoril in jih pozval k ustreznemu odzivu. Odsotnost celovite nacionalne strategije na tem področju je neposredno povezana tudi z odsotnostjo centralne točke na ravni vlade, ki bi bila odgovorna za horizontalno obravnavo in koordinacijo politik na področju nediskriminacije. Prav tako zaradi sedanjega parcialnega pristopa k tem vprašanjem sistematična in celovita obravnava vprašanj nediskriminacije v zvezi z nekaterimi osebnimi okoliščinami (npr. rasa, spolna usmerjenost, spolna identiteta) ni v domeni nobenega izmed resorjev, kar se odraža tudi v odsotnosti ali neustreznosti ukrepov in politik nediskriminacije v povezavi s temi družbenimi skupinami.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik priporoča, da Republika Slovenija sprejme sledeča priporočila:[1]

- *6.22 S celovito strategijo naj okrepi boj proti vsem oblikam diskriminacije, tudi na podlagi statusa migranta, begunca, prosilca za azil, invalidnosti ali kakršne koli druge osebne okoliščine, ter okrepi politike za boj proti rasizmu in sovražnemu govoru.*
- *6.25 Oblikuje naj celovito protidiskriminacijsko politiko za preprečevanje in odpravo rasizma in ksenofobije.*

[1] Besedila priporočil so dobesedno citirana in izhajajo iz slovenskega prevoda osnutka dokumenta A/HRC/WG.6/34/L.12, ki ga je Ministrstvo za zunanje zadeve kot koordinator procesa UPP in koordinator Medresorske komisije za človekove pravice članicam in članom ter sodelujočim v slednji posredoval 29. 11. 2019. Številka priporočila, podana v tem dopisu, je enaka številki priporočila v omenjenem slovenskem prevodu osnutka dokumenta A/HRC/WG.6/34/L.12.

- *6.26 Sprejme naj celovito protidiskriminacijsko strategijo v posvetovanju s predstavniki civilne družbe.*
- *6.38 Sprejme naj celovito strategijo boja proti diskriminaciji in rasizmu prek posvetovanja z vsemi zainteresiranimi stranmi.*

2. Priporočila v zvezi z ustrezno zakonsko ureditvijo in obravnavo t.i. zločinov iz sovraštva

Slovenijo na neustrezno kazenskopravno ureditev zločinov iz sovraštva opozarjajo ključne področne mednarodne institucije, zlasti Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) pri Svetu Evrope, ki priporočila v zvezi s posebno ureditvijo sovražnega oziroma diskriminatornega motiva kot oteževalne okoliščine za vsa kazniva dejanja Sloveniji podaja že od leta 2006. Posebno pozorno obravnavo kaznivih dejanj, storjenih s sovražnim oziroma diskriminatornim motivom, jasno zahteva tudi dolgoletna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice. Zagovornik je v zvezi z obravnavo t.i. kaznivih dejanj iz sovraštva pristojnemu resorju sicer že podal obširnejše priporočilo, vezano na potrebne spremembe Kazenskega zakonika.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik priporoča, da Republika Slovenija sprejme sledeča priporočila:

- *6.55 Spremeni naj kazenski zakonik in v njem navede rasistične vzgibe kot okoliščino za kvalificirano obliko kaznivega dejanja.*
- *6.30 Oblikuje naj javne politike za odpravo diskriminacije, skupaj z rasno diskriminacijo, in v zvezi s tem izboljša odziv kazenskega pravosodja v primerih sovražnega govora in nasilja iz rasnih vzgibov, tako da poskrbi za preiskavo in pregon.*
- *6.36 Uveljavi naj strožje ukrepe za omejevanje primerov rasne diskriminacije in diskriminacije na podlagi etnične pripadnosti ter za odvračanje od sovražnega govora in se zaveže k vztrajnim prizadevanjem za odvračanje od nasilja iz rasnih vzgibov, zlasti proti ogroženim skupinam.*
- *6.37 Sprejme naj učinkovite ukrepe za preprečevanje, preiskovanje in kaznovanje rasističnih kaznivih dejanj, rasističnega sovražnega govora in nasilja nad manjšinskimi skupinami, vključno z migranti in begunci.*
- *6.40 Okrepi naj prizadevanja za boj proti kaznivim dejanjem iz sovraštva in sovražnemu govoru v skladu z zavezami v Durbanski deklaraciji in akcijskem programu.*
- *6.42 Okrepi naj zakone o rasističnem sovražnem govoru in nasilju iz rasnih vzgibov ter s tem dodatno podpre delo zagovornika načela enakosti in zagotovi kaznovanje storilcev.*
- *6.50 Poglobi naj prizadevanja za preiskavo in kaznovanje rasističnega sovražnega govora in primerov nasilja iz rasnih vzgibov ter zagotovi njihovo takojšnjo in učinkovito preiskavo.*
- *6.51 Okrepi naj odziv kazenskega pravosodja v primerih rasističnega sovražnega govora in nasilja, tako da poskrbi za učinkovito preiskavo in ustrezen pregon in kaznovanje storilcev.*
- *6.52 Okrepi naj odziv kazenskega pravosodja v primerih sovražnega govora in nasilja iz sovraštva, tako da zagotovi učinkovito preiskavo ter ustrezen pregon in kaznovanje storilcev.*
- *6.53 Okrepi naj odziv kazenskega pravosodja v primerih sovražnega govora in z njim povezanega nasilja, tako da zagotovi učinkovito preiskavo ter ustrezen pregon in kaznovanje storilcev.*
- *6.54 Okrepi naj sistem kazenskega pravosodja in tako zagotovi učinkovito in ustrezno preiskavo, pregon in kaznovanje kaznivih dejanj sovražnega govora in rasističnega nasilja.*

3. Priporočila v zvezi s preprečevanjem in obravnavo t.i. sovražnega govora

Mednarodni mehanizmi za nadzor nad uresničevanjem človekovih pravic Slovenijo pozivajo tudi k učinkovitejšemu pregonu sovražnega govora in preventivnemu delovanju na tem področju, npr. ECRI v svojem poročilu o Sloveniji iz leta 2019 kot tudi Odbor OZN za odpravo rasne diskriminacije v svojih sklepnih ugotovitvah ob pregledu Slovenije leta 2016. Sovražni govor predstavlja v Sloveniji družbeni problem, na katerega se mora država začeti odzivati takoj in učinkovito – tako v smislu njegovega preprečevanja kot kaznovalnega obravnavanja. Zagovornik je v preteklosti že podal nekatera

priporočila v zvezi z izboljšanjem sistema obravnavanja sovražnega govora, zlasti v okviru javne razprave o predlogu novele Zakona o medijih.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik priporoča, da Republika Slovenija sprejme sledeča priporočila:

- *6.41 Okrepi naj prizadevanja za boj proti naraščanju števila primerov sovražnega govora, zlasti na družbenih omrežjih, z obsodbo rasističnega sovražnega govora v javni sferi in okrepljenim odzivom kazenskega pravosodja v zvezi s tem.*
- *6.43 Uveljavi naj celovito zakonodajo za obravnavo pojavov sovražnega govora na družbenih omrežjih in drugje.*
- *6.45 Izvede naj kampanje ozaveščanja za boj proti sovražnemu govoru.*
- *6.46 Okrepi naj prizadevanja za boj proti sovražnemu govoru, rasizmu do muslimanov in etničnih manjšin.*
- *6.48 Sprejme naj ukrepe za učinkovitejše preprečevanje in boj proti sovražnemu govoru in spodbujanju nasilja proti manjšinam, na spletu in drugje.*

4. Priporočila v zvezi z neodvisnostjo nacionalnih mehanizmov za človekove pravice

Zagovornik (kot tudi drugi neodvisni državni organi) se pri postopku sprejemanja proračuna organa in pri postopkih porabe že dodeljenih proračunskih sredstev srečuje z institucionalnimi omejitvami, ki posegajo v njegovo delovanje in otežujejo njegovo popolno neodvisnost ter učinkovito izvajanje zakonsko predpisanih nalog in pristojnosti. Tako lahko, denimo, Ministrstvo za finance v nekaterih primerih odloča o tem, ali je poraba Zagovorniku že dodeljenih sredstev nujna ali ne, kar nedvomno pomeni poseg v neodvisnost delovanja organa. Sprejetje priporočil bi pomenilo pomemben korak naprej in dodatno zavezalo vlado, da bo Zagovorniku in drugim sorodnim neodvisnim državnim organom omogočila dejansko samostojno in neodvisno delovanje. Tudi priporočila Evropske komisije o standardih za organe za enakost izrecno izpostavljajo, da dodelitev sredstev in postopki za ravnanje z viri predstavljajo element zagotavljanja neodvisnosti organov za enakost.[2] Navedena priporočila prav tako poudarjajo, da naj bodo organom za enakost dodeljeni finančni viri, ki jih ti potrebujejo za učinkovito opravljanje vseh zakonsko določenih nalog in pooblastil.[3]

Upoštevajoč navedeno Zagovornik priporoča, da Republika Slovenija sprejme sledeča priporočila:

- *6.13 S spremembo zakonodaje o javnih financah naj zagotovi popolno samostojnost varuha človekovih pravic in njegovo neodvisnost od vlade.*[4]
- *6.14 Zagotovi naj ustrezno financiranje varuha človekovih pravic in drugih nacionalnih mehanizmov na tem področju ter poskrbi, da je finančni nadzor v celoti neodvisen od vlade.*
- *6.17 Zagovorniku načela enakosti naj zagotovi dodatne vire za celovito in učinkovito delovanje.*

*

Spoštovane članice in člani Vlade Republike Slovenije,

Zagovornik se nadeja, da bo Vlada Republike Slovenije na seji, na kateri bo obravnavala pripadajoče gradivo, ki bo vsebovalo opredelitev Republike Slovenije do priporočil prejetih v interaktivnem dialogu z drugimi državami okviru tretjega cikla UPP, upoštevala Zagovornikova priporočila in se do zgoraj navedenih priporočil v okviru UPP opredelila pozitivno in jih sprejela.

[2] Priporočilo Komisije (EU) 2018/951 z dne 22. junija 2018 o standardih za organe za enakost, glej odstavek 1.2.1(1).
[3] *Prav tam*, odstavek 1.2.2(1).
[4] Priporočilo bi smiselno veljalo tudi za ostale neodvisne državne organe.

S spoštovanjem,

Pripravil:
Samo Novak
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pregledala:
Mag. Jelena Aleksić
Vodja oddelka - koordinatorka spremljanja, ozaveščanja in preventive

Poslano:
- naslovniku (elektronska pošta),
- zbirka dok. gradiva.