REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 550
gp@zagovornik-rs.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:6d 0f 14 5e 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:16.01.2022
Datum in čas podpisa:13:37, 30.11.2020
Referenčna številka:001-6/2020/5

Državni zbor Republike Slovenije - Poslanke in poslanci
Šubičeva ul. 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 001-6/2020/5
Datum: 30. 11. 2020

Zadeva: **Popravek priporočila Zagovornika načela enakosti na predlog Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami (ZOOMTVI), druga obravnava, EPA 1380 - VIII**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) vas obvešča o neljubi tehnični napaki, saj vam je bil 19. 11. 2020 posredovan dopis z napačnim besedilom priporočila na predlog ZOOMTVI (št. dokumenta: 001-6/2020/2).

Ugotavljamo, da je bilo v prejšnjem dopisu s priporočilom spregledano, da je pripravljalec zakona v eni točki upošteval predhodno posredovano Zagovornikovo priporočilo, da med načela uvrsti načelo enakih možnosti s hkratnim upoštevanjem različnih potreb otrok in mladostnikov. Zagovornik to na tem mestu pozdravlja.

V prejšnjem priporočilu so neustrezni tudi sklici na člene predloga zakona, zato v nadaljevanju sledi ustrezno popravljeno priporočilo.

Zagovornik načela enakosti priporoča, da se v predlog ZOOMTVI vključi:

I. **v 3. členu, med cilje in načela delovanja strokovnih centrov:**
   1. **načelo nediskriminacije v smislu 2. člena Konvencije Združenih narodov o pravicah otroka;**
   2. **načelo uživanja človekovih pravic otrok v skladu s starostjo in z zrelostjo ter**
   3. **pravica do obveščenosti, do izjave in do posvetovanja v procesih odločanja (pravica biti slišan).**

II. **v zvezi z zbiranjem razčlenjenih podatkov:**
   4. **v 31. člen zakona doda, da se ti zbirajo tudi za namene »zagotavljanja in spremljanja uresničevanja enakega obravnavanja ter načrtovanja posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti v smislu zakona, ki ureja varstvo pred diskriminacijo« ter**
   5. **v četrti odstavek 32. člena ustrezno umesti novo točko, ki bi se glasila: »narodnost ali etnično poreklo otroka in mladostnika«, skupaj z določilom, da se ti podatki zbirajo zgolj na podlagi samoopredelitve in ob soglasju staršev ali skrbnikov.**

Za nevšečnost se opravičujemo.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 550
gp@zagovornik-rs.si

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:
- Zakonodajno-pravni službi Državnega zbora (gp@dz-rs.si)

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 001-6/2020/5

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 001-6/2020/3

Zagovornik uvodoma ugotavlja, da predmet predloga zakona niso le organizacijska vprašanja. Zaradi tega Zagovornik posebej izpostavlja potrebo po pristopu, utemeljenem na človekovih pravicah (*human rights based approach*), ter seveda spoštovanje vseh prevzetih konvencijskih obveznosti. Pomembno je, da se zagotovi tudi ustrezno razumevanje učinkovanja človekovih pravic, ki jih otroci (sami) uživajo v skladu s svojo starostjo in zrelostjo, zlasti, da se prepreči, da bi se otroke za posamezne pravice neupravičeno prikrajševalo oziroma, da bi te pravice zaradi psihosocialne invalidnosti uživali v neenaki, manjši meri.

Ob tem želi Zagovornik opozoriti tudi na vprašanje pomanjkljive ureditve **zbiranja in obdelave t.i. podatkov o enakosti, v tem primeru po narodnosti ali etničnem poreklu.** Na ta problem Slovenijo opozarjajo različni mednarodni mehanizmi za spremljanje in nadzor uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z vidika enakosti. Na to se je Zagovornik v okviru zakonodajnega postopka med drugim odzval tudi s priporočili v zvezi s predlogom novega Zakona o varstvu osebnih podatkov.[1]

I. Priporočilo v zvezi s 3. členom

1. Pomen vključitve načela nediskriminacije v predlog zakona

Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah, ki jo je ratificirala tudi Republika Slovenija,[2] **v 2. členu** izpostavlja **načelo nediskriminacije kot eno od štirih ključnih načel** konvencijskega varstva pravic otroka. Slovenija (še) nima sprejetega **krovnega zakona s področja pravic otrok**, v katerega bi bilo to načelo preneseno, veljavna zakonodaja s področja vzgoje in izobraževanja pa se le delno prekriva s predmetom urejanja tega predloga zakona, ki je precej širši. Pri namestitvah v centre gre dejansko za institucionalno okolje, ki postane njihov začasni dom in v katerem se odvijajo skoraj vsi vidiki njihovega življenja, kar presega zgolj njihovo vzgojo in izobraževanje. Tudi sicer se v predlogu zakona ureja možnost skrbi za mladostnike z iskanjem rešitev za njihovo namestitev (npr. primerno stanovanje), poklicno usposabljanje in iskanje dela, v izjemnih primerih zaposlitev itd. Načelo nediskriminacije se sicer v različnih dikcijah dosledno vključuje v vso področno zakonodajo vzgoje in izobraževanja. Primeroma navajamo nekaj takih zakonov:

- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja[3] v 2. členu o ciljih vzgoje in izobraževanja posebej izpostavlja načelo enakosti v dveh ciljih:
  - zagotavljanje optimalnega razvoja posameznika ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, rasno, etnično in narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo oziroma invalidnost,
  - vzgajanje za medsebojno strpnost, razvijanje zavesti o enakopravnosti spolov, spoštovanje drugačnosti in sodelovanje z drugimi, spoštovanje otrokovih in človekovih pravic in temeljnih svoboščin, razvijanje enakih možnosti obeh spolov ter s tem razvijanje sposobnosti za življenje v demokratični družbi.

- Zakon o vrtcih[4] v 3. členu kot eno izmed ključnih načel predšolske vzgoje izpostavlja načelo enakih možnosti za otroke in starše, upoštevaje različnosti med otroki.

- Zakon o osnovni šoli[5] v 2. členu navaja med cilji osnovnošolskega izobraževanja tudi vzgajanje za spoštovanje in sodelovanje, sprejemanje drugačnosti in medsebojno strpnost, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

---

[1] Glej Zagovornikov komentar na ZVOP-2 z dne 22. 3. 2019, dostopno na: http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/07/Komentar-ZNE-na-ZVOP-2.pdf

[2] Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17)

[3] 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)

[4] 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 – ZUUJFO in 55/17

- Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami[6] v 4. členu o ciljih in načelih izrecno navaja načelo enakih možnosti ob hkratnem upoštevanju različnih potreb otrok.

Zagovornik ne vidi utemeljenega razloga, zakaj v primeru predloga Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami to načelo v besedilo členov ni vključeno v nobeni obliki.

Zagovornik predlagatelju zato priporoča, da v 3. členu med cilje in načela delovanja strokovnih centrov na nomotehnično ustrezen način vključi načelo nediskriminacije v smislu 2. člena Konvencije Združenih narodov o pravicah otroka.

2. - 3. Predlog za vključitev dodatnih načel v zakon

V predlogu se med cilji in načeli zakona v obrazložitvi zakona in v zvezi z ureditvijo delovanja strokovnih centrov v 3. členu poudarja upoštevanje največje koristi otroka in mladostnika. Zagovornik to pozdravlja in obenem predlaga, da se v 3. členu dodata še dve dodatni točki, in sicer:

- načelo uživanja človekovih pravic otrok v skladu s starostjo in z zrelostjo,
- pravica do obveščenosti, do izjave in do posvetovanja v procesih odločanja (pravica biti slišan), po potrebi s prilagojenimi načini komunikacije.

Zagovornik ocenjuje, da bi bilo potrebno zavedanje o dolžnem spoštovanju pravic in avtonomije otroka in mladostnikov pri tej obravnavi smiselno okrepiti tudi pri izvajanju dejavnosti centrov (tudi individualiziranega programa) z jasnejšimi določbami. To deloma izhaja iz dejstva, da začnejo otroci nekatere človekove pravice uživati šele postopoma v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. Ta vidik je vezan na upoštevanje prilagojenega obravnavanja glede na starost otroka, kar je primerljivo tudi z dolžnim upoštevanjem invalidnosti posameznih otrok (ki prav tako niso nujno stanje, ki se ne spreminja). Načelo uživanja človekovih pravic sicer velja splošno, vendar pa Zagovornik predlaga vnovični razmislek, ali ne bi veljalo to načelo poudariti tudi v tem primeru, ob upoštevanju, da nekatere pravice otroci uživajo v skladu s svojo starostjo in z zrelostjo.

Smiselno je, da so sodelovanje oziroma sodelovalne oblike vzgoje otroka posebej izpostavljene. Predvidevati je mogoče, da pri odločanju strokovnih skupin o različnih vprašanjih (npr. prenehanje namestitve v mladinskem stanovanju, žepnina) v nekaterih situacijah najbrž prihaja do situacij, ko o uživanju nekaterih pravic lahko soodloča tudi otrok. S tega vidika velja dodatno premisliti posamezne rešitve v predlogu zakona in jih morda ustrezno prilagoditi. Zagovornik se zaveda, da gre za pomembna vprašanja, npr. zagotavljanja varnosti otrok in zaposlenih v centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, a velja vse tovrstne ukrepe tehtati tudi v kontekstu načela uživanja človekovih pravic otrok, denimo, v naslednjih primerih (iz zakona): pravice do uporabe žepnine, pravice do odhodov domov oziroma do stikov z družinskimi člani in različnih prijemov v zvezi z zagotavljanjem varnosti in drugih dobrobiti otrok oziroma zaposlenih v strokovnih centrih, ki lahko predstavljajo nesorazmeren poseg v otrokovo zasebnost in osebno integriteto, morda tudi telesno integriteto.

Zagovornik ocenjuje, da velja izpostaviti tudi pomen spoštovanja pravice do obveščenosti, do izjave in do posvetovanja v procesih odločanja v strokovnih centrih, ki zadevajo položaj otrok, še posebej ob najbolj občutljivih (npr. ob odločitvah ob premestitvi). Ta pravica ni pomembna le za otroke, ampak tudi za polnoletne uporabnike strokovnih centrov. Zagovornik meni, da gre ta pravica praktično vsakomur, ki bo vključen v center, čeprav se lahko stopnja zapovedanega nadaljnjega sodelovanja otroka, npr. pri pripravi individualiziranega načrta obravnave (2. odstavek 11. člena), razlikuje. Posebej pomembno je, da se po potrebi zagotovi v teh procesih prilagojena komunikacija in učinkovito sodelovanje osebam z invalidnostmi in otrokom nasploh, po potrebi tudi s podpornimi storitvami (npr. zagovornik otrokovih pravic, druga zaupna oseba).

[5] 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
[6] Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 – ZUJF, 90/12 in 41/17 – ZOPOPP

Pomen vključevanja oz. aktivnega sodelovanja otrok z invalidnostmi v vseh postopkih poudarjeno izhaja iz vrste opozoril in priporočil v Sklepnih ugotovitvah Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju MKPI, sprejete na 386. seji 5. marca 2018 (CRPD/C/SVN/CO/1).[7]

II. Priporočilo v zvezi z zbiranjem razčlenjenih podatkov

4. – 5. Pomen vključitve zbiranja in obdelave podatkov o etničnem poreklu in/ali narodnosti v predlog zakona

Področne strokovne raziskave kažejo relativno visoko stopnjo povezanosti med nameščanjem posameznic in posameznikov v vzgojne ustanove, namenjene otrokom in mladostnikom s čustvenimi in vedenjskimi težavami, ter njihovo narodnostjo oziroma etničnim poreklom. Raziskovalci so v preteklosti ugotavljali, da so v Sloveniji v vzgojnih zavodih nadpovprečno nameščeni otroci in mladostniki drugih narodnosti,[8] prav tako pa to še zlasti velja za otroke in mladostnike iz romskih družin, ki živijo v šibkih socialno-ekonomskih okoljih.[9] Ob navedeni nadpovprečni zastopanosti otrok in mladostnikov z osebnimi okoliščinami narodnosti oziroma etničnega porekla obravnava strokovna literatura tudi vprašanje namestitev teh otrok in mladostnikov v vzgojne ustanove z vidika (ne)obstoja alternativ za njihovo drugačno obravnavo. V tem oziru strokovnjaki izpostavljajo »nezadostnost intervencije namestitve /teh otrok in mladostnikov/ v vzgojni zavod« in posebej opozarjajo na »nevarnosti, ki jih ima odvzem otroka iz njegovega primarnega okolja, raznovrstne zahteve enega in drugega okolja ter posledično pretrganje vezi z otrokovim primarnim okoljem«.[10]

V zvezi z Zagovornikovim področjem delovanja se tako postavlja vprašanje, ali bi v primerih dokazano nadpovprečnega nameščanja otrok določene narodnosti ali etničnega porekla v vzgojne ustanove lahko pomenilo diskriminacijo, v kolikor bi takšno nameščanje pomenilo rezultat neenake obravnave na podlagi omenjenih osebnih okoliščin. Do takšnega zaključka brez natančnih, preverljivih in reprezentativnih *uradnih* podatkov o dejanskem stanju na področju seveda ni mogoče priti, zato je pridobivanje tovrstnih uradnih podatkov bistvenega pomena za varstvo pred diskriminacijo in spodbujanje enakosti. Prav tako bi bili tovrstni podatki bistveni za načrtovanje in izvajanje posebnih ukrepov v smislu 17. in 18. člena ZVarD, s katerimi bi se lahko naslovilo dejansko neenakost otrok in mladostnikov z omenjenima osebnima okoliščinama in kateri bi naslavljali ključne vzroke za čustvene in vedenjske težave, zaradi katerih so nameščeni v vzgojne ustanove. Skladno z ZVarD morajo biti tovrstni ukrepi utemeljeni na ustreznih analizah, njihovo izvajanje pa redno spremljano, kar je brez podatkov, razčlenjenih po osebnih okoliščinah, v danem primeru vključno z narodnostjo oziroma etničnim poreklom, praktično nemogoče. Zagovornik se zaveda občutljivosti zbiranja takšnih posebnih vrst osebnih podatkov in pozna pomisleke v zvezi z njihovim varstvom, vendar hkrati izpostavlja, da bi bilo za ugotavljanje in spremljanje dejanskega stanja ter trendov na področju potrebno obdelovati zgolj ustrezno anonimizirane podatke, ki ne bi omogočali povezovanja z dejansko osebo, na katero se podatki nanašajo. Poleg tega se Zagovornik zaveda ustavnopravnih omejitev, zaradi katerih mora zbiranje osebnih podatkov o narodnosti in etničnem poreklu temeljiti na samoopredelitvi, kar sicer sproža vprašanje pripravljenosti respondentov (oziroma njihovih staršev ali skrbnikov), vendar pa so raziskave pokazale, da več kot 65% pripadnikov manjšin podpira obdelovanje anonimiziranih podatkov o njihovem etničnem poreklu za namene preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti.[11]

---

[7] Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167 in naslednje, http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-leto-2018.pdf

[8] M. Kranjčan (2010) *Otroci in mladostniki v vzgojnih zavodih, stanovanjskih skupinah in mladinskih domovih*. V Zdravje mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami (ur. Kranjčan in Miklavžin), 33-57. Ljubljana: Ministrstvo za zdravje.

[9] Š. Razpotnik (2011) Družbeni kontekst kategorije 'čustvene in vedenjske motnje'. *Socialna pedagogika* 15/2, 103-123, str. 114-115.

[10] M. Marovič (2010) Romi, socialni kapital ter dileme glede nameščanja romskih otrok v vzgojne zavode. *Socialna pedagogika*, 14/2, 247-270, str. 267.

[11] FRA (2010) *EU-MIDI: Data in Focus Report: Rights Awareness and Equality Bodies*, str. 12. Dostopno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_EN.PDF

Slovenija se v Evropski uniji uvršča med države z najbolj pomanjkljivim sistemom zbiranja t.i. podatkov o enakosti, tj. podatkov, razčlenjenih po osebnih okoliščinah, iz katerih lahko razberemo stanje diskriminacije in dejanske (ne)enakosti v družbi.[12] Na neustrezno zakonsko ureditev zbiranja in obdelave podatkov o enakosti po narodnosti in etničnem poreklu, pa tudi drugih osebnih okoliščinah, Slovenijo opozarjajo različni mednarodni mehanizmi za spremljanje in nadzor uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z vidika enakosti, med drugim:

- V Poročilu **posebnega poročevalca Združenih narodov za manjšine**[13], ki je obiskal Slovenijo leta 2018, je ta kot ključni problem navedel omenjeno **pomanjkanje verodostojnih, razčlenjenih podatkov o posameznih skupinah pripadnikov etničnih in drugih manjšin**; posebni poročevalec je državo pozval k ukrepanju. Ti podatki so potrebni za oblikovanje in spremljanje učinkovitosti vladnih politik in programov za ranljive skupine, kot so manjšine, ki odražajo dejanske potrebe teh skupin in izhajajo iz razmer na terenu.

- **Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope** je v svojem zadnjem poročilu za Slovenijo iz leta 2018[14] **Sloveniji priporočila zbiranje razčlenjenih podatkov za namene boja proti rasni diskriminaciji**, ob ustreznem spoštovanju načel zaupnosti, informiranega soglasja in prostovoljne samoopredelitve.

Tudi **Evropski odbor za socialne pravice** je v svoji ugotovitvi iz leta 2011[15] opozoril, da so državni organi **odgovorni za zbiranje podatkov o posebnih skupinah oseb, ki so ali bi lahko bile diskriminirane na podlagi etničnega porekla, rase in/ ali vere**. Navedel je, da je zbiranje takšnih podatkov nujno potrebno za oblikovanje učinkovitih politik, saj države potrebujejo konkretne in preverljive informacije za učinkovito reševanje problema.

[12] Evropska komisija/Thomas Huddleston (2017) *Analysis and comparative review of equality data collection practives 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.

[13] http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/64/Add.1

[14] https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/168094caff

[15] https://www.escr-net.org/sites/default/files/ERRC%20v.%20Portugal%20%28decision%29.pdf