REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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:12:04, 24.12.2020
Referenčna številka:0070-6/2020/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za notranje zadeve
Štefanova ulica 2
1501 Ljubljana

E: gp.mnz@gov.si

Številka: 0070-6/2020/1
Datum: 22. 12. 2020

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti v zvezi z osnutkom novega Zakona o varstvu javnega reda in miru**

Spoštovani,

na spletnem portalu e-Uprava je bil 2. 12. 2020 objavljen osnutek predloga novega Zakona o varstvu javnega reda in miru (EVA 2020-1711-0065; v nadaljevanju: ZJRM-2), ki je v javni razpravi do 4. 1. 2021. Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je osnutek zakonskega predloga proučil z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; ZVarD), in sicer zlasti glede določbe, ki se nanaša na kvalificirano (diskriminatorno) obliko nekaterih prekrškov zoper javni red in mir, pri katerih ima storilec diskriminatorni motiv, tj. namen spodbujanja nestrpnosti.

Zagovornik v okviru naloge spremljanja splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami (šesta alineja 21. člena ZVarD) od leta 2018 dalje spremlja tudi podatke o primerih, ki jih obravnavajo drugi državni organi, vključno s Policijo, in ki so povezani z Zagovornikovim področjem delovanja. Med drugim tako Zagovornik spremlja tudi podatke o prekrških po 20. členu veljavnega ZJRM-1.[1]

Zagovornik pripravljavcu ZJRM-2 priporoča, da:

1. **v naslovu in besedilu predlaganega 23. člena ZJRM-2 termin »*vzbujanje*« nestrpnosti nadomesti s terminom »*spodbujanje*« nestrpnosti; gre za termin, ki je uporabljen v ustavi in več drugih (področnih) veljavnih zakonih, tudi v ZVarD;**
2. **v predlaganem 23. členu ZJRM-2 nestrpnost opredeli na način, ki bo z odprto definicijo zaobjel vse osebne okoliščine, zaradi katerih je diskriminacija prepovedana; predlagana rešitev tega člena namreč varuje pred spodbujanjem nestrpnosti le nekatere skupine ljudi z določeno osebno okoliščino;**
3. **vzpostavi sistem evidentiranja prekrškov (po potrebi s sprejetjem ali spremembo drugih predpisov), ki bo omogočal beleženje teh prekrškov po osebnih okoliščinah oseb oziroma skupin oseb, zoper katere je bil prekršek spodbujanja nestrpnosti uperjen.**

Zagovornik naproša Ministrstvo za notranje zadeve za pisni odziv na priporočilo v roku 20 dni.

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[1] Glej Redni letni poročili Zagovornika načela enakosti za leti 2018 (str. 100) in 2019 (str. 133). Zagovornikova redna letna poročila so dostopna na http://www.zagovornik.si/letno-porocilo/.

Poslano:
- naslovniku po seznamu (e-pošta)
- zbirka dok. gradiva

V vednost:
- Ministrstvo za pravosodje (gp.mp@gov.si)
- Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu 0070-6/2020/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU 0070-6/2020/1

I.

Zagovornik pripravljavcu ZJRM-2 priporoča, da v naslovu in besedilu predlaganega 23. člena ZJRM-2 termin »*vzbujanje*« nestrpnosti nadomesti s terminom »*spodbujanje*« nestrpnosti.

Predlagani 23. člen ZJRM-2 (ki je domala identičen 20. členu veljavnega ZJRM-1) je širše prepoznan kot eden izmed načinov naslavljanja pojavov sovražnega govora z orodji kaznovalnega prava. To med drugim potrjuje tudi **Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023** (Uradni list RS, št. 43/19), ki v poglavju »6.3 Javno spodbujanje sovraštva in nestrpnosti – sovražni govor« 20. člen ZJRM-1 navaja kot eno izmed pravnih podlag za prepoved in pregon kaznivega sovražnega govora, tj. govora, ki predstavlja komunikacijo, ki »temelji na prepričanju, da so nekateri ljudje manjvredni, ker zaradi posamezne osebne okoliščine pripadajo določeni skupini«.

Ob navedenem Zagovornik izpostavlja, da ZJRM-1 ne predstavlja edine pravne podlage za prepoved kaznivega sovražnega govora. Prepoved sovražnega govora v slovenskem pravnem redu izhaja že prvega odstavka **63. člena Ustave RS**, ko kot »protiustavno« določa »vsakršno *spodbujanje* k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti«. Ta ustavna norma je, poleg v 20. členu ZJRM-1, konkretizirana (ne pa tudi operacionalizirana) v področnih zakonih. **Kazenski zakonik** (KZ-1) v 297. členu, ob izpolnjenih pogojih, inkriminira ravnanje nekoga, ki »*spodbuja* ali razpihuje sovraštvo, nasilje ali nestrpnost«, ki temelji na katerikoli osebni okoliščini. **Zakon o medijih** (ZMed) v 8. členu prepoveduje »z razširjanjem programskih vsebin *spodbujati* k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost«. **Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah** (ZAvMS) v 9. členu prepoveduje »prek avdiovizualnih medijskih storitev *spodbujati* k narodni, rasni, verski, spolni ali drugi neenakopravnosti, k nasilju in vojni, ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno ali drugo sovraštvo in nestrpnost«.

V skladu z **Zakonom o varstvu pred diskriminacijo** (ZVarD) predstavlja sovražni govor tudi posebno obliko diskriminacije, in sicer pozivanje k diskriminaciji. Prvi stavek prvega odstavka 10. člena ZVarD pozivanje k diskriminaciji definira kot »vsako *spodbujanje* drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija«.

Iz navedenih konkretizacij sovražnega govora v slovenski zakonodaji izhaja, da je njihova skupna značilnost, da temeljijo na **prepovedi »spodbujanja«** k nestrpnosti, sovraštvu, neenakopravnosti in diskriminaciji, ki temelji na različnih osebnih okoliščinah. Tako naslov in besedilo 20. člena veljavnega ZJRM-1 kot osnutek ZJRM-2 v naslovu in besedilu 23. člena govorita o »vzbujanju« nestrpnosti. Glede na definicije v Slovarju slovanskega knjižnega jezika (SSKJ) imata besedi sicer minimalno različen pojav – »vzbujati« pomeni »povzročati, da kaj nastane« oziroma »povzročati, da nastane kak pojav«,[2] »spodbujati« pa pomeni »povzročati, da kaj (hitreje) nastaja, se (bolje) razvija«.[3] Glede na minimalno pomensko razliko in glede na zgoraj predstavljene dikcije sovražnega govora v drugi relevantni področni zakonodaji Zagovornik ocenjuje, da ni utemeljenega razloga, da bi se v ZJRM-2 (kot že v ZJRM-1) namesto izraza »spodbujati/spodbujanje« uporabljal izraz »vzbujati/vzbujanje«. Prav tako Zagovornik ocenjuje, da je izraz »spodbujati«, kljub minimalni razliki, vsebinsko bolj primeren, saj glede na pomen besede po SSKJ poudarja pospešeno, hitrejše nastajanje in širjenje nestrpnosti, kar predstavlja tudi eno glavnih nevarnosti ravnanj, ki jih določa predlagani 23. člen ZJRM-2.

Zagovornik zato priporoča pripravljavcu ZJRM-2, da terminologijo v predlaganem 23. členu zakona uskladi z drugimi relevantnimi področnimi zakoni in termin »vzbujanje« nadomesti s terminom »spodbujanje«.

[2] https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=130&View=1&Query=vzbujati
[3] https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=130&View=1&Query=spodbujati

II.

Zagovornik pripravljavcu ZJRM-2 priporoča, da v predlaganem 23. členu ZJRM-2 nestrpnost opredeli na način, ki bo z odprto definicijo zaobjel vse osebne okoliščine, zaradi katerih je diskriminacija prepovedana.

Obrazložitev k 23. členu osnutka ZJRM-2 izrecno navaja, da je določba tega člena »**namenjena preprečevanju diskriminacijskega ravnanja**, saj določa strožje kazni, če so bili taksativno našteti prekrški (nasilno in drzno vedenje, nespodobno vedenje, neprimerno pisanje po objektih, zažig zastave), storjeni z namenom diskriminacije«. Pri tem se obrazložitev naslanja na določbe in splošna načela prepovedi diskriminacije, ki izhajajo iz 14. člena Ustave RS, 14. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) ter Splošne deklaracije o človekovih pravicah iz leta 1948. Prav tako obrazložitev izpostavlja prvi odstavek 63. člena Ustave RS, ki kot protiustavno določa vsakršno spodbujanje k neenakopravnosti in razpihovanje sovraštva in nestrpnosti.

Namen urejanja prepovedi kaznivega sovražnega govora je zaščita družbenih skupin, ki so pravno definirane z določeno osebno okoliščino, pred napadom na njihovo dostojanstvo in pravico do enakega obravnavanja. Temeljni področni zakon na področju varstva pred diskriminacijo v Sloveniji je **ZVarD**. Ta v prvem odstavku 1. člena varstvo pred diskriminacijo zagotavlja »ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo *ali katero koli drugo osebno okoliščino*«. Poleg najbolj izčrpnega seznama osebnih okoliščin, zaradi katerih je diskriminacija prepovedana, v slovenskem pravnem redu ZVarD torej vsebuje tudi **odprto definicijo** teh **osebnih okoliščin**.

Ob različnem izrecnem naštevanju določenih osebnih okoliščin pristop odprte definicije teh uporabljajo tudi Ustava RS in relevantna področna zakonodaja:

- prvi odstavek **14. člena Ustave RS**: »/…/ ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo *ali katero koli drugo osebno okoliščino*«;
- prvi odstavek **63. člena Ustave RS**: »k narodni, rasni, verski *ali drugi neenakopravnosti* ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega *ali drugega sovraštva in nestrpnosti*«
- prvi odstavek **297. člena KZ-1**: »/…/ ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti *ali katerikoli drugi osebni okoliščini*«;
- **8. člen ZMed**: »/…/ k narodni, rasni, verski, spolni *ali drugi neenakopravnosti*, k nasilju in vojni, ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno *ali drugo sovraštvo in nestrpnost*«;
- **9**. **člen ZAvMS**: »/…/ k narodni, rasni, verski, spolni *ali drugi neenakopravnosti*, k nasilju in vojni, ter izzivati narodno, rasno, versko, spolno *ali drugo sovraštvo in nestrpnost*«.

Tako 20. člen veljavnega ZJRM-1 kot predlagani 23. člen osnutka **ZJRM-2** od navedenih formulacij osebnih okoliščin, ki so predmet zaščite določbe, odstopata. Namreč, določba varuje pred spodbujanjem nestrpnosti **le proti nekaterim skupinam**; varuje pred narodnostno, rasno, spolno, etnično, versko in politično nestrpnostjo ali nestrpnostjo glede spolne usmerjenosti. Zagovornik ocenjuje, da ni utemeljenega razloga, zakaj bi ureditev na področju prekrškov zoper javni red in mir v tem oziru odstopala od katerekoli druge zgoraj navedene ureditve s sorodnim namenom in ciljem, tj. preprečevanje in obravnavanje diskriminacije, ki se izraža skozi sovražni govor. Tudi obrazložitev k predlaganemu 23. členu ZJRM-1 takšnega zamejevanja varovanih osebnih okoliščin ne pojasnjuje. **Zagovornik zato meni, da bi definicija prekrška morala zaobjeti vse osebne okoliščine, zaradi katerih je diskriminacija prepovedana, vključno z odprto definicijo osebnih okoliščin**.

Ob navedenem velja dodatno, da Zagovornik ni seznanjen z informacijo, ali Policija pri obravnavi prekrškov po 20. členu veljavnega ZJRM-1 v praksi obravnava tudi primere spodbujanja nestrpnosti, ki temelji na osebnih okoliščinah, ki v veljavni določbi niso zajete. To je med drugim tudi zato, ker se podatki o osebni okoliščini osebe oziroma skupine oseb, zoper katere je prekršek po 20. členu ZJRM-1 uperjen, ne zbirajo.[4]

[4] Za več o tem glej obrazložitev naslednjega Zagovornikovega priporočila spodaj.

III.

Zagovornik pripravljavcu ZJRM-2 priporoča, da vzpostavi sistem evidentiranja prekrškov (po potrebi s sprejetjem ali spremembo drugih predpisov), ki bo omogočal beleženje teh prekrškov po osebnih okoliščinah oseb oziroma skupin oseb, zoper katere je bil prekršek spodbujanja nestrpnosti uperjen.

Učinkovito preprečevanje in obravnavanje sovražnega govora je pogojeno tudi s podatki in ocenami o njegovi **razsežnosti**. V skladu s temi podatki in ocenami se nato lahko oblikujejo ustrezne in ciljne (javne) politike preprečevanja in naslavljanja te oblike diskriminacije. Čeprav podatki organov pregona, prekrškovnih organov in drugih relevantnih organov glede obravnave primerov diskriminatornih ravnanj zaradi vseprisotnega pojava neprijavljanja (*underreporting*) ne morejo predstaviti celovite slike problema diskriminacije v družbi, lahko vendarle nakazujejo trende nestrpnosti in diskriminacije v odnosu do določenih družbenih skupin. Prav tako lahko nakazujejo na aktivnosti teh organov pri obravnavi nestrpnosti do posameznih družbenih skupin v okviru njihovih pristojnosti.

Spremljanje stanja diskriminacije v družbi terja **zbiranje razčlenjenih podatkov** oziroma t.i. podatkov o enakosti (ang. *equality data*). Gre za pretežno kvantitativne podatke, razčlenjene po posameznih osebnih okoliščinah (spol, starost, invalidnost, narodnost, itd.), iz katerih je razviden dejanski položaj oseb oziroma skupin oseb z določeno osebno okoliščino. Zadnje poročilo Evropske komisije iz leta 2017 o pravnih okvirih in praksah zbiranja in obdelave razčlenjenih podatkov v državah članicah EU kaže, da v Sloveniji na sistemski ravni takšnih podatkov skorajda ni. V zvezi s podatki o diskriminaciji zaradi posameznih osebnih okoliščin poročilo izpostavlja: popolno odsotnost podatkov v zvezi s spolno identiteto; odsotnost podatkov v zvezi z etnično pripadnostjo (na voljo zgolj v okviru javnomnenjskih raziskav); odsotnost uradnih podatkov v zvezi s spolno usmerjenostjo (parcialno zbirajo le nevladne organizacije, obstaja le register istospolnih partnerskih skupnosti); v zvezi z osebami z invalidnostmi se nekateri podatki zbirajo, a ne o diskriminaciji; sodišča ne zbirajo podatkov na podlagi osebnih okoliščin; na kazenskopravnem področju je iz podatkov, ki jih zbira policija, podatke o osebnih okoliščinah potrebno iskati ročno; načrtov in javnopolitičnih ukrepov za zbiranje podatkov o enakosti ni.[5]

Na **področju kaznovalnega prava** so razčlenjeni podatki pomembni pri beleženju in spremljanju **kaznivih ravnanj, ki so zagrešena z diskriminatornim namenom ali nagibom**. Iz teh podatkov je razvidna tako splošna pojavnost tovrstnih ravnanj kot tudi, katere družbene skupine z določeno osebno okoliščino so najpogosteje tarča tovrstnih ravnanj (vsaj glede na primere, ki jih pristojni organi obravnavajo). Med takšna kazniva ravnanja se npr. uvrščajo kazniva dejanja iz sovraštva (ang. *hate crime*), torej kazniva dejanja, ki so delno ali v celoti izvršena z diskriminatornim nagibom. V Sloveniji statističnih podatkov o tem, kolikokrat in pri katerih kaznivih dejanjih se sovražni nagib dejansko predlaga in upošteva kot obteževalna okoliščina pri odmeri kazni, ni, saj jih državni organi (policija, tožilstva, sodišča) ne zbirajo. To je razvidno tudi iz poročila Agencije EU za temeljne pravice (FRA) iz leta 2018 o praksah držav članic glede spremljana in zbiranja podatkov o zločinih iz sovraštva in sovražnem govoru.[6] Iz poročila izhaja, da je Slovenija edina država članica EU, ki ne izvaja nobenih aktivnosti na področju zbiranja in spremljanja razčlenjenih podatkov o kaznivih dejanjih iz sovraštva in sovražnem govori, niti nima za to vzpostavljenih formalnih mehanizmov.[7] Kot izhaja iz odgovorov na Zagovornikove letne poizvedbe pri Policiji glede obravnavanih primerov kaznivih dejanj kršitve enakopravnosti (131. člen KZ-1) in javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti (297. člen KZ-1) ter glede prekrška spodbujanja nestrpnosti po 20. členu ZJRM-1,[8] državni organi razčlenjenih podatkov ne zbirajo niti z ozirom na kazniva ravnanja, kvalificirana z diskriminatornim motivom. Policija namreč obravnavane zadeve beleži drugače, in sicer po spolu, starosti in državljanstvu storilcev prekrškov in kaznivih dejanj. Navedeno pomeni, da v Sloveniji ni podatkov, na podlagi katerih bi lahko ocenili stanje, trende in strukturo diskriminatornih kaznivih ravnanj, kar predstavlja dodatno oviro za oblikovanje učinkovite javne politike preprečevanja in obravnavanja tovrstnih ravnanj.

[5] Evropska komisija (2017) *Analysis and comparative review of equality data collection practives in the European Union: Legal framework and practice in the EU member states*, str. 160-161. Dostopno na: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45792.
[6] FRA. 2018. *Hate crime recording and data collection practice across the EU*. Dostopno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-hate-crime-recording_en.pdf
[7] *Prav tam*, str. 21-25.
[8] Glej Redni letni poročili Zagovornika načela enakosti za leti 2018 (str. 98-108) in 2019 (str. 132-137). Zagovornikova redna letna poročila so dostopna na http://www.zagovornik.si/letno-porocilo/.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik pripravljavcu ZJRM-2 priporoča, da vzpostavi sistem beleženja in spremljanja podatkov o prekrških iz predlaganega 23. člena ZJRM-1, ki bo vključeval podatek o osebni okoliščini, na kateri je temeljila s prekrškom spodbujana nestrpnost. V kolikor bi bilo to potrebno, Zagovornik predlaga, da si pripravljavec prizadeva za ustrezne spremembe predpisov, ki urejajo vsebino prekrškovnih evidenc, npr. Pravilnik o evidencah prekrškovnih organov, evidenci pravnomočnih sodb oziroma sklepov o prekrških, skupni evidenci kazenskih točk v cestnem prometu ter skupni informacijski infrastrukturi (Uradni list RS, št. 3/18 in 173/20)[9] ali Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US in 47/19).[10]

[9] 3. člen.
[10] 2. točka 125. člena.