REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
Gregorčičeva ulica 20
1001 Ljubljana

E: gp.gs@gov.si

Številka: 079-3/2020/1
Datum: 5. 2. 2020

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede zakonskih predlogov v letu 2019**

Spoštovani,

ob pripravi letnega poročila **Zagovornik načela enakosti** (v nadaljevanju: Zagovornik) ugotavlja, da je v preteklem letu resornim ministrstvom poslal devet mnenj k **zakonskim predlogom**. Nekatera so bila upoštevana, glede nekaterih odgovore še čakamo. Ob tem predvidevamo, da vsi predlogi predpisov z veliko verjetnostjo ne bodo na Vladi RS obravnavani v prvotno predvidenem roku. Natančno analizo poslanih mnenj bomo sicer podali v Rednem letnem poročilu za leto 2019, na tem mestu pa v prilogi v vednost pošiljamo vsa mnenja, izdana v letu 2019.

Prav tako posredujemo **priporočila** glede (postopkov) priprave predpisov, ki so neposredno povezana z delom Zagovornika in področjem varstva pred diskriminacijo.

I.

V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščin. Kršitev te, z Ustavo Republike Slovenije, pa tudi mednarodnimi pogodbami in Zakonom o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) zagotovljene pravice, imenujemo **diskriminacija**.

Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Skladno s prvim odstavkom 2. člena ZVarD so **državni organi** na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb dolžni zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Zagovornik je na podlagi druge alineje 21. člena ZVarD pristojen za podajo **priporočil** državnim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije.

ZVarD torej t.i. horizontalno ureja področje zagotavljanja varstva pred diskriminacijo v Sloveniji, Zagovornik pa ima pristojnost spremljati, preprečevati in odpravljati diskriminacijo. To lahko dosega tudi s priporočili, ko gre za preprečevanje diskriminacije na sistemski ravni, predvsem glede veljavnih predpisov in z mnenji k **zakonskim predlogom**.

Ob letnem pregledu dela in pripravi letnega poročila za leto 2019 (pretekla letna poročila so dostopna na spletni strani Zagovornika[1]), ugotavljamo, da je Zagovornik v letu 2019 državnim organom poslal **devet (9) mnenj** k zakonskim predlogom v obliki komentarja oziroma priporočila:

- Predlogi in priporočila Zagovornika načela enakosti za spremembe in dopolnitve **Kazenskega zakonika** (19. 12. 2019),
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti o osnutku **Stanovanjskega zakona** (28. 11. 2019),
- Mnenje Zagovornika načela enakosti o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah **Zakona o urejanju trga dela** (28. 11. 2019),
- Stališče Zagovornika načela enakosti glede odprave diskriminacije na podlagi starosti in invalidnosti v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah **Zakona o prevozih v cestnem prometu** (9. 10. 2019),
- Komentarji in priporočila Zagovornika načela enakosti na predlog **Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami** (13. 9. 2019),
- Komentar in priporočila Zagovornika v zvezi s predlogom novele **Zakona o medijih** (30. 8. 2019),
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom **Zakona o Svetu za invalide Republike Slovenije** (10. 6. 2019),
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah **Zakona o enakih možnostih žensk in moških** (4. 4. 2019),
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom **Zakona o varstvu osebnih podatkov** (22. 3. 2019).

Gre za predloge zakonov, ki neposredno ali posredno vplivajo na diskriminacijo oziroma antidiskriminacijske politike in ukrepe.

II.

Ob pregledu in analizi naštetih mnenj je Zagovornik zaznal določene pomanjkljivosti v procesih priprave predpisov, ki jih pojasnjujemo v nadaljevanju.

Procesi in načela priprave predpisov izhajajo iz Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) in Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14). V njih je izpostavljeno tudi, da je potrebno dosledno zasledovati »načelo transparentnosti«, ki »predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti«. Praksa žal kaže, da javnost za predloge prepisov mnogokrat izve prepozno, z medijev ali pa celo po tem, ko so že bili sprejeti na vladi. S tem se tudi posega v »načelo odprtosti«, torej omogočanja posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev ter »načelo dostopnosti« predlogov predpisov. Posledično se ne zagotavlja primerno in

[1] Dostopno na: http://www.zagovornik.si

potrebno »posvetovanje in sodelovanje vseh strokovnih, kadrovskih in drugih človeških virov države pri oblikovanju in graditvi pravnega reda«. Po končanem postopku sodelovanja so pripravljavci zakonskih predlogov dolžni »pripraviti poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na predlagane rešitve«.[2]

Resolucija in poslovnik izpostavljata, da je problematično, če niso pojasnjeni in argumentirani razlogi za (ne)upoštevanje podanih mnenj, komentarjev oziroma priporočil. Pogosto je nedosežen tudi cilj »doslednega izvajanja zahtev za pripravo predpisov in njihova nadgradnja s presojami posledic predpisov na vseh področjih«. Ta presoja je omejena predvsem na »administrativne«, »okoljske«, »gospodarske« in »socialne« vplive.« To pa niso edini vplivi, ki jih ima predpis na družbo, niti niso vedno najpomembnejši.

Zagovornik ocenjuje, da zagotavljanje varstva pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb ni samo pomembna pravica, temveč tudi pomembno področje delovanja države. Diskriminacija se pojavlja na vseh področjih družbenega življenja, zaradi številnih osebnih okoliščin in nastopa v mnogih pojavnih oblikah.

Predpisi pogosto različno oziroma neenako obravnavajo osebe zaradi njihovih osebnih okoliščin. Nekateri so očitno diskriminatorni ali pa na nejasen način povzročajo neenako obravnavo. To pomeni, da ni (dovolj) pojasnjena legitimnost cilja (določbe, ukrepa ali predpisa) ali ustreznost, potrebnost in sorazmernost sredstev za dosego tega cilja. Takšen predpis je lahko posledično ustavno sporen in posega v človekove pravice. Zato je pomembno, da se dopolni ali spremeni že tekom zakonodajnega procesa in ne šele po tem, ko začne veljati.

Zagovornik opozarja, da je področje diskriminacije izrazito horizontalno in splošno ter presega resorna področja posameznih ministrstev (in drugih državnih organov), zato je z vsebinskega in strokovnega vidika pri njenem naslavljanju mnogokrat potreben nadresorski pristop.

Zagovornik zaradi navedenega **priporoča**, da se v procese sprejemanja predpisov dosledno vključi **presojo o morebitnih diskriminatornih učinkih predloga predpisa**, torej da že predlagatelj predpisa presodi oziroma oceni, ali predlog predpisa povzroča neenako obravnavo (določene družbene skupine). V tem primeru jo mora predlagatelj **obrazložiti in utemeljiti** ter podpreti s **podatki in analizami** (s t.i. podatki o enakosti), kot to določa ZVarD v 13. in 18. členu. Ena izmed rešitev je npr. možnost širitve **obveznih sestavin predloga zakona**.

Če predlog predpisa povzroča neenako obravnavo določene družbene skuine, naj se v času javne obravnave **pravočasno in neposredno obvesti** tudi Zagovornika, ki ima po 21. členu ZVarD nalogo in pristojnost, da daje državnim organom priporočila glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije. Z vidika varstva pred diskriminacijo bi bilo koristno, da državni organ Zagovornika tudi obvesti in argumentira svoje odločitve v primeru neupoštevanja njegovega mnenja oziroma predloga.

Takšno konstruktivno sodelovanje »javnosti« določa že 9. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije, Zagovornik pa seveda v tem procesu ni le strokovna javnosti, temveč (samostojen) državni organ.

---

[2] Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09)

Nenazadnje so takšna tudi priporočila **Visoke delovne skupine Evropske komisije za nediskriminacijo, enakost in raznolikost** [3] glede standardov delovanja nacionalnih organov za enakost. Vloga nacionalnega organa za enakost je, da s priporočili glede javnih politik in zakonodajnega procesa prispeva k preprečevanju diskriminacije in s tem vpliva na družbene spremembe. Zato je potrebno vzpostaviti neposreden sistem posvetovanja in podaje mnenj, ki je nenazadnje lahko tudi obvezen. Odločevalci bi morali biti zavezani, da ob predlogu zakona, ki bi lahko vplival na enakost, za mnenje zaprosijo tudi organe za enakost. Ob tem pa je potrebno pri oblikovanju teh procesov ohranjati neodvisnost organov.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pripravil:
Dr. Matevž Kokol
Svetovalec zagovornika I

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

REPUBLIKA SLOVENIJA ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI 1 Ljubljana

Poslano:
- naslovniku (e-pošta)
- Kabinet predsednika Vlade Republike Slovenije (e-pošta)
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (e-pošta)
- zbirka dok. gradiva

Priloge:
- Predlogi in priporočila Zagovornika načela enakosti za spremembe in dopolnitve Kazenskega zakonika (19. 12. 2019), 0701-4/2019/1
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti o osnutku Stanovanjskega zakona (28. 11. 2019), 0070-4/2019/1
- Mnenje Zagovornika načela enakosti o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (28.11.2019), 0070-3/2019/1
- Stališče Zagovornika načela enakosti glede odprave diskriminacije na podlagi starosti in invalidnosti v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (9. 10. 2019), 070-87/2019/3
- Komentarji in priporočila Zagovornika načela enakosti na predlog Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami (13.9.2019), 0070-2/2019
- Komentar in priporočila Zagovornika v zvezi s predlogom novele Zakona o medijih (30. 8. 2019), 0701-1/2019/1

[3] : European Commission - High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity. 2019. Recommendation of 22.6.2018 on Standards for Equality Bodies - Final Report. Stockholm.

- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o Svetu za invalide Republike Slovenije (10. 6. 2019), 007-3/2019/
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških (4. 4. 2019), 007-3/2019/
- Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o varstvu osebnih podatkov (22. 3. 2019), 0070-1/2019