REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:11:25, 19.12.2023
Referenčna številka:0070-22/2023/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za notranje zadeve
Boštjan Poklukar, minister

Štefanova ulica 2
1501 Ljubljana
E: gp.mnz@gov.si

Številka: 0070-22/2023/1
Datum: 18. 12. 2023

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka predloga Zakona o spremembi zakona o centralnem registru prebivalstva (EVA 2023-1711-0026)

Spoštovani,

na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) priporočilo glede osnutka predloga Zakona o spremembi Zakona o centralnem registru prebivalstva (v nadaljevanju: osnutek predloga zakona).

Zagovornik načela enakosti priporoča MNZ, da dopolni osnutek predloga zakona, tako da tretjo alinejo drugega odstavka 8. člena Zakona o centralnem registru prebivalstva spremeni tako, da določen sklop 10., 11., in 12. številke EMŠO nameni tudi nevtralnemu označevalcu spola.

Zagovornik zaproša Ministrstvo za notranje zadeve za pisni odziv v roku 20 dni od prejema teh priporočila.

S spoštovanjem.

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),

– zbirka dok. gradiva.

V vednost:
– Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
– Zakonodajnopravna služba Vlade Republike Slovenije (gp.gs@gov.si)
– Predsednica Republike Slovenije (gp.uprs@predsednica-slo.si)
– Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si)
– Državni zbor (gp@dz-rs.si)
– Varuh človekovih pravic (info@varuh-rs.si)

Priloge:
– Utemeljitev strokovne službe Zagovornika št. 0070-22/2023/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-22/2023/1

1.

Zagovornik priporoča, da MNZ osnutek predloga zakona dopolni, tako da tretjo alinejo drugega odstavka 8. člena Zakona o centralnem registru prebivalstva spremeni tako, da določen sklop 10., 11., in 12. številke EMŠO nameni tudi nevtralnemu označevalcu spola.

8. člen ZCRP določa način sestave številke enotne matične številke občana (EMŠO). EMŠO določi upravljavec CRP enotno za vse osebe, ki jih opredeljuje 3. člen ZCRP.

EMŠO sestavlja trinajst številk, ki imajo naslednji pomen:
- od 1. do 7. številke: datum rojstva
- 8. in 9. številka: številka registra
- 10., 11. in 12. številka: zaporedna številka oziroma kombinacija spola in zaporedne številke za osebe, rojene istega dne (000-499 za moške in 500-999 za ženske
- 13. številka: kontrolna številka, izračunana po matematični metodi.

V osnutku predloga zakona je predvidena tehnična korekcija glede številke registra (8. in 9. številka).

Ob pregledu predlaganega osnutka predloga zakona je Zagovornik ugotovil, da bi bilo za bodočo uresničitev priporočil Zagovornika, ki jih navajamo v nadaljevanju, potrebno tudi strukturo EMŠO prilagoditi tako, da bi v bodoče, s spremembo ostalih področnih zakonov (Zakon o matičnem registru), omogočila spolno nevtralno določanje EMŠO. Predlagana dopolnitev osnutka predloga zakona ne pomeni uvedbe spremembe načina označevanja spola, temveč odpira možnosti, da se takšna ureditev uvede ob uveljavitvi spremembe področne zakonodaje.

Medresorska delovna skupina (MDS), ki je bila ustanovljena in je delovala v okviru Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), je s svojim delom zaključila 2. marca 2021 in je svojo ugotovitve predala tedanjemu ministru za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

MDS je opredelila več stališč za ureditev pravnega priznanja spola, med drugim je ugotovila, da težavo pri vpisu »tretjega« spola predstavlja določitev EMŠO številke, saj bi to zahtevalo spremembo sistema. Potrebna bi bila sprememba Zakona o centralnem registru prebivalstva, ki določa strukturo EMŠO, in Uredbe o načinu določanja osebne identifikacijske številke. EMŠO in njegova struktura imata pomembno vlogo pri zagotavljanju in distribuciji osebnih podatkov za potrebe državnih organov in drugih uporabnikov, ki jih potrebujejo za opravljanje predpisanih nalog oziroma za vodenje zbirk podatkov o posameznikih. Podatek o spolu je naveden tudi na identifikacijskih dokumentih, tako v obliki zapisa črkovne oznake kot v OCR-B zapisu (strojno berljivem zapisu, ki omogoča hitrejši prehod meje). Za dodano vrsto spola bi bilo treba zagotoviti tudi tehnične možnosti dodatnega zapisa.

Zagovornik je junija 2020 izdal Posebno poročilo Položaj interspolnih ljudi v medicinskih postopkih,[1] decembra 2021 pa Posebno poročilo Položaj transspolnih ljudi v postopkih medicinske potrditve spolne identitete in pravnega priznanja spola v Sloveniji.[2]

[1] Dostopno na: https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/01/Posebno-porocilo-Polozaj-interspolnih-ljudi-v-medicinskih-postopkih.pdf
[2] Dostopno na: https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/Posebno-porocilo-Polozah-transspolnih-ljudi-v-postopkih-medicinske-potrditve-spolne-identitete-in-pravnega-priznanja-spola-v-Sloveniji.pdf

Ugotovitve obeh posebnih poročil kažejo na potrebo po širšem razumevanju pravnega priznanja spola in po tem, da se omogoči tudi možnost neopredelitve za moški ali ženski spol ter uvedbo nevtralnega označevalca spolov v centralnem registru prebivalstva. Da bi se takšna opredelitev lahko v bodoče izvedla, bi bilo potrebno ob spremembi Zakona o centralnem registru prebivalstva predvideti tudi, da se določen sklop 10., 11. in 12. številke EMŠO nameni tudi opredelitvi oseb, ki se po spolu (še) ne opredelijo in se na tak način omogoči varstvo njihovih človekovih pravic.

Izraz interspolnost se uporablja za osebe, ki se rodijo s telesnimi (spolnimi) značilnostmi, ki ne ustrezajo ustaljenim medicinskim in družbenim normam za žensko ali moško telo, in se nanaša na telesna odstopanja, ki se lahko kažejo v notranjih ali zunanjih spolnih organih, kromosomski ali hormonski strukturi, mišični masi, poraščenosti in postavi. Ob rojstvu je zato pri interspolnih osebah težko določiti moški ali ženski spol.[3]

Zagovornik je pričel spomladi 2019 na podlagi 21. člena ZVarD obravnavati vprašanje položaja interspolnih ljudi v medicinskih postopkih zaradi suma, da so jim kršene človekove pravice oziroma so neenako obravnavane zaradi osebne okoliščine spolnih značilnosti. Na podlagi ugotovitev je junija 2020 izdelal posebno poročilo, v katerem je opozoril na pomembno vprašanje pravice interspolnih ljudi do enake obravnave in podal priporočila za izboljšanje položaja interspolnih ljudi v medicinskih postopkih.

Ena izmed ključnih ugotovitev iz analize prejetih odgovorov na poizvedbe, naslovljene na zdravstvene ustanove, kaže, da je spol otroka določen v nekaj dneh po rojstvu na podlagi pregleda, genetske preiskave in postavljene diagnoze. Zagovornik se je pri posebnem poročilu osredotočil na zdravstven/medicinski vidik obravnave interspolnih ljudi, vendar je za razumevanje širšega konteksta obravnavanja interspolnih ljudi zelo pomembna tudi ureditev pravnega priznanja spola, saj sta tematiki povezani.

V odgovorih zdravstvenih ustanov na poizvedbe, ki jih je ob pripravi posebnega poročila o položaju interspolnih ljudi v medicinskih postopkih izvedel Zagovornik, je mogoče zaznati prakso in usmerjenost medicinske stroke, da se interspolne osebe (čim prej) opredeli po logiki binarnega sistema moškega ali ženskega spola. To je treba razumeti tudi v luči dejstva, da mora zdravstveni zavod, v katerem se je otrok rodil, v skladu z Zakonom o matičnem registru[4] v 15 dneh prijaviti rojstvo otroka pristojni upravni enoti. Pravilnik o izvrševanju zakona o matičnem registru[5] v 13. členu izrecno določa, da mora prijava rojstva vsebovati tudi podatek o spolu otroka. Na podlagi prijave rojstva matičar nato podatke o rojenem otroku vpiše v matični register. Zakon o matičnem registru v 2. točki prvega odstavka 3. člena določa spol otroka kot podatek, ki se vpisuje v matični register. Zakon o centralnem registru prebivalstva v drugem odstavku 7. člena določa, da EMŠO določi upravljavec CRP-ja v roku treh dni po prejemu podatkov.

---

[3] Pomemben korak na področju razumevanja interspolnosti in pravic interspolnih ljudi predstavlja Resolucija o spodbujanju človekovih pravic in odpravljanju diskriminacije nad interspolnimi osebami, ki jo je leta 2017 sprejela Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (2191 (2017) (Neuradni prevod Zagovornika načela enakosti. Besedilo resolucije v izvirniku dostopno na: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24232&lang=en, ki v točki 7. 3. 3. določa, naj države članice Sveta Evrope zagotovijo, da bodo v vseh situacijah, ko javne institucije uporabljajo klasifikacijo po spolu, na voljo različne možnosti za vse osebe, vključno s tistimi interspolnimi osebami, ki se ne identificirajo niti kot moški niti kot ženske.)
Resolucija o pravicah interseksualnih (V uradnem prevodu Resolucije se uporablja izraz »interseksualnost«, po oceni Zagovornika in skupine nevladnih organizacij pa je ustreznejši izraz »interspolnost«) oseb, ki jo je Evropski parlament (EP) sprejel leta 2019 (2018/2878(RSP)), v točki "Osebni dokumenti" poudarja pomen prožnih postopkov za registracijo rojstva; pozdravlja zakone, ki so jih sprejele nekatere države članice in omogočajo pravno priznanje spola na podlagi samoopredelitve; poziva druge države članice, naj sprejmejo podobno zakonodajo, vključno s prožnimi postopki za spremembo označevalcev spola, če se bodo še naprej vpisovali, in imen na rojstnem listu in osebnih dokumentih (vključno z možnostjo uporabe spolno nevtralnih imen).

[4] Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo in 67/19. Glej 3., 4., 7. in 8. člen zakona.
[5] Uradni list RS, št. 40/05, 69/09 in 77/16

Nekatere evropske države imajo sicer z zakonodajo urejeno pravno priznanje spola interspolnih otrok.[6] Med takšne države sodi Nemčija. Od leta 2013 je v Nemčiji obstajala možnost, da se je pri novorojenčku, čigar spola ni bilo mogoče jasno določiti, določitev spola odložila oziroma je bil spol (začasno) nedoločen. Zvezno ustavno sodišče je nato leta 2017 odločilo, da takšna ureditev krši pravice skupini oseb, ki se ne identificirajo z moškim ali ženskim spolom, ter hkrati poudarilo, da gre za kršitev prepovedi diskriminacije zaradi spola in spolne identitete. Zakon o tretjem spolu[7] je nato dopolnil prejšnji, neustavni Zakon o osebnem statusu (ang. *Civil Status Act*) na način, da je poleg moškega in ženskega spola uvedena še kategorija »različen«.[8] Zakon je v veljavi od 1. januarja 2019. Tudi na Finskem in Portugalskem registracija otroka, čigar spola ob rojstvu ni mogoče določiti, ni časovno omejena, medtem ko Francija v določenih primerih dovoljuje zamik vpisa spola do tretjega leta, v Belgiji pa je to mogoče do tretjega meseca starosti.[9] V Avstriji je ustavno sodišče leta 2018 sprejelo ustavno razlago pojma spol, ki po tej razlagi vključuje tudi posameznike, ki se ne identificirajo kot moški ali kot ženske. S tem je pripoznalo tretji spol in prispevalo k spoštovanju človekovih pravic interspolnih ljudi brez potrebe po spremembi zakonodaje.

Zagovornik je po opravljeni analizi pristojnim resorjem vlade izdal različna priporočila, med drugim je ministrstvu, pristojnemu za notranje zadeve, priporočil, da preuči možnosti zakonske ureditve prožnih postopkov za registracijo rojstva oziroma pravnega priznanja spola na podlagi samoopredelitve.

Ob rojstvu interspolnega otroka in nadalje je treba za te ljudi omogočiti nevtralni označevalec spola na osebnih dokumentih, vključno z enotno matično številko občana, ki ne bi omogočala zgolj označbe ženskega ali moškega spola.

V posebnem poročilu o položaju Položaj transspolnih ljudi v postopkih medicinske potrditve spolne identitete in pravnega priznanja spola v Sloveniji je Zagovornik podrobneje raziskal tudi vprašanje pravnega priznanja spola.

V Sloveniji pravno priznanje spola ni celovito urejeno z zakonom. Izraz pravno priznanje spola pomeni nabor upravnih postopkov, s katerimi oseba spremeni spolni označevalec na osebnih dokumentih (oznako za spol in enotno matično številko občana). Gre za spremembo podatka o spolu, ki je bil osebi pripisan ob rojstvu, v spolni označevalec, s katerim se oseba poistoveti, torej ki ga občuti kot njej lastnega, to je skladnega z njeno spolno identiteto. K pravnemu priznanju spola sodijo tudi postopki spremembe osebnega imena in postopki določitve enotne matične številke občana (EMŠO), ki ob trenutni ureditvi tudi opredeljuje spol osebe.

Evropska komisija (EK) je v študiji Pravno priznavanje spola v EU: pot transspolnih ljudi k popolni enakosti iz leta 2020 objavila Priporočila za spodbujanje vključevanja transspolnih oseb v EU.[10] Državam članicam je med drugim priporočila, naj z zakonom zagotovijo dostop do jasnih, preglednih, hitrih in spoštljivih postopkov za pravno priznanje spola.

---

[6] Pravno priznanje spola prav tako predstavlja pomemben vidik obravnave interspolnih ljudi. To posebno poročilo se osredotoča na zdravstveni/ medicinski vidik obravnave interspolnih ljudi, zato se do tega vprašanja Zagovornik v tem dokumentu ne opredeljuje. Vendar je za razumevanje širšega konteksta relevantno, da se na tem mestu izpostavijo določene dobre prakse urejanja pravnega priznanja spola v evropskih državah, saj gre za povezani tematiki.

[7] Nemški zakon *Gesetz zur Änderung der in das Geburtenregister einzutragenden Angaben*, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 48. Dostopno na: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl118s2635.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2635.pdf%27%5D__1579419967284

[8] Nemški zakon NJW 2017, 3643 – *Third Gender in Civil Status Law* (Excerpts). Dostopno na: https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1960

[9] Povzetek Zemljevida dobrih praks za leto 2018 Good Practice Map 2018 Organisation Intersex International Europe (OII Europe), april 2019. Dostopno na: https://oiieurope.org/wp-content/uploads/2019/05/gpmap2018_web.pdf

[10] European Commission. (2020, str. 203—212). Legal gender recognition in the EU: The journeys of trans people towards full equality. Dostopno na:

EK je med drugim priporočila, naj postopki pravnega priznanja spola temeljijo na samoopredelitvi ter da naj bo potrditev novega imena in spola zagotovljena z enotnim postopkom. Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (v nadaljevanju: ECRI)[11] je junija 2019 izdala poročilo o Sloveniji. V njem je med drugim opozorila, da so na področju pravic transspolnih ljudi v Sloveniji prisotne pomembne zakonske vrzeli. Navedla je, da ni zakonodaje, ki bi izrecno urejala spremembo imena in spola za transspolne ljudi. ECRI je zato priporočil, da naj "/.../ slovenski organi čim prej sprejmejo zakonodajo, ki bo izrecno urejala spremembo imena in spola transspolnih ljudi." Tudi Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je leta 2015 v Resoluciji številka 2048 o diskriminaciji transspolnih ljudi v Evropi[12] opozorila na postopke pravnega priznanja spola. Države članice je med drugim pozvala, naj razvijejo hitre, pregledne in dostopne postopke za spreminjanje imena in registriranega spola transspolnih ljudi na rojstnih listih, osebnih izkaznicah, potnih listih, izobraževalnih spričevalih in drugih podobnih dokumentih, ki temeljijo na samoopredelitvi. Slovenija je leta 2019 v interaktivnem dialogu v okviru Univerzalnega periodičnega pregleda stanja človekovih pravic prejela priporočilo Malte, naj sprejme zakonske določbe, ki bodo transspolnim ljudem omogočale pravno priznanje spola, ter sprejme učinkovite ukrepe za senzibilizacijo državnih organov in javnosti glede njihovih človekovih pravic. Slovenija je priporočilo sprejela.[13]

Evropska komisija je leta 2020 izdala obsežno študijo o pravicah transspolnih ljudi z naslovom Pravno priznavanje spola v EU: pot trans ljudi k popolni enakosti. V zaključku študije so tudi štiri ključna priporočila za spodbujanje vključevanja transspolnih ljudi v EU, priporočilo št. 2 pa naslavlja potrebe po spremenjenem načinu izdajanja dokumentov, ki navajajo spolno identiteto oziroma spol osebe.[14] EK državam članicam med drugim priporoča zagotovitev uporabe nevtralnih označevalcev spola v osebnih dokumentih za tiste, ki jih želijo, na primer nebinarne, spolno fluidne osebe. To je lahko v obliki tretjega označevalca spola, na primer oznake »X«, lahko pa država članica ponudi več možnosti označevalcev spola, vključno s spolno nevtralno možnostjo.

Tako za interspolne kot transspolne ljudi velja, da je treba z namenom varstva pred diskriminacijo zakonsko omogočiti tudi opredelitev za nevtralni označevalec spola v osebnih dokumentih.

---

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/legal_gender_recognition_in_the_eu_the_journeys_of_trans_people_towards_full_equality_sept_en.pdf.

[11] Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti. (2019). Poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji (peta faza spremljanja). Dostopno na: http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/06/ECRI-Priporo%C4%8Dilo-2019.pdf.

[12] Council of Europe, Committee on Equality and Non-DiscriminationResolucija. (2015). Discrimination against transgender people in Europe. Dostopno na: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21736&lang=en.

[13] Zagovornik načela enakosti. (2020). Odziv Republike Slovenije na priporočila, prejeta v okviru tretjega kroga Univerzalnega periodičnega pregleda. Dostopno na: http://www.zagovornik.si/odziv-republike-slovenije-na-priporocila-prejeta-v-okviru-tretjega-kroga-univerzalnega-periodicnega-pregleda/.

[14] European Commission. (2020, str. 203—212). Legal gender recognition in the EU: The journeys of trans people towards full equality. Dostopno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/legal_gender_recognition_in_the_eu_the_journeys_of_trans_people_towards_full_equality_sept_en.pdf.