

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

POGOJI ZA UČINKOVITO DELOVANJE ZAGOVORNIKA OZIROMA ZAGOVORNICE  
NAČELA ENAKOSTI KOT DRŽAVNE INSTITUCIJE ZA SPODBUJANJE ENAKOSTI IN  
ZAŠČITO PRED DISKRIMINACIJO

(magistrsko diplomsko delo)

Avtorica: Petra Brvar

Mentor: doc. dr. Tilen Štajnpihler Božič, univ. dipl. prav.

Ljubljana, 2018

## **POVZETEK**

Naslov: POGOJI ZA UČINKOVITO DELOVANJE ZAGOVORNIKA OZIROMA ZAGOVORNICE NAČELA ENAKOSTI KOT DRŽAVNE INSTITUCIJE ZA SPODBUJANJE ENAKOSTI IN ZAŠČITO PRED DISKRIMINACIJO

Avtorica: Petra Brvar

Mentor: doc. dr. Tilen Štajnpihler Božič, univ. dipl. prav.

Zagovornik oziroma zagovornica načela enakosti predstavlja slovensko nacionalno telo za načelo enakosti. Pravno podlago institutu, ki je bil ustanovljen oktobra 2016, predstavlja Zakon o varstvu pred diskriminacijo, ki je pričel v veljati maja istega leta. Glavni zadolžitvi instituta zagovornika sta boj proti diskriminaciji in spodbujanje enakosti. Slovenski institut zagovornika temelji na protidiskriminacijskem pravu Evropske unije, ki Republiki Sloveniji kot članici Unije predstavlja minimalne standarde. Prav zaradi nujnosti skladnosti nacionalnega in evropskega prava je na področju protidiskriminacijskega prava skozi leta v Republiki Sloveniji prišlo do večih sprememb. Sočasno se je z zakonodajo razvijal tudi institut, ki je od svoje prve oblike iz leta 2003, doživel mnoge spremembe.

Poudarek v nalogi namenjam lastnosti učinkovitosti današnjega instituta zagovornika načela enakosti. V besedilu je predstavljenih pet pogojev ali kriterijev, na podlagi izpolnitve (oziroma neizpolnitve) katerih ocenjujem učinkovitost delovanja organa. Med pogoje uvrščam zagovornikovo neodvisnost in samostojnost, zadostna sredstva, celostno zakonodajo, naklonjen odnos javnosti in aktivno sodelovanje zagovornika z državnimi in nedržavnimi akterji.

**Ključne besede:** zagovornik načela enakosti, diskriminacija, protidiskriminacijska zakonodaja, učinkovitost

## **SUMMARY**

Title: THE CONDITIONS ENABLING THE EFFECTIVE FUNCTIONING OF THE ADVOCATE OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY AS THE NATIONAL BODY FOR THE PROMOTION OF EQUAL TREATMENT AND THE PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION

Author: Petra Brvar

Mentor: doc. dr. Tilen Štajnpihler Božič, univ. dipl. prav.

The Advocate of the Principle of Equality represents the Slovenian national body for the principle of equality. The legal basis for this institute, established in October 2016, is the Protection Against Discrimination Act, which entered into force in May of the same year. The main tasks of the Advocate are combating discrimination and promoting equality. The Slovenian body for equality is based on the European Union's anti-discrimination law, which sets the minimum standard for the Republic of Slovenia as a member of the Union. The necessity of compliance between national and European law led to several changes in the field of anti-discrimination over the years. At the same time we can also notice the development of the institute, which has undergone many changes since it was first established in year 2003.

The thesis mainly focuses on the effectiveness of the Advocate of the Principle of Equality. The text presents five conditions or criteria based on the fulfilment (or failure to fulfil) of which I evaluate the efficiency of the equality body. The conditions are as follows: the Advocates' independence and autonomy, sufficient funding, comprehensive legislation, the perception of the public, and the active participation of advocates with state and non-state actors.

**Key words:** The Advocate of the Principle of Equality, discrimination, anti-discrimination legislation, effectiveness

## KAZALO

1. Uvod.....	6
2. Protidiskriminacijsko pravo in institut Zagovornika načela enakosti.....	8
2.1. Izhodišča pravne ureditve varstva pred diskriminacijo .....	8
2.1.1. Mednarodnopravna ureditev področja varstva pred diskriminacijo .....	8
2.1.2. Protidiskriminacijsko pravo Evropske unije.....	9
2.1.3. Izhodišča protidiskriminacijskega prava v Republiki Sloveniji .....	10
2.2. Organi za spodbujanje enakosti in zaščito pred diskriminacijo in Zagovornik načela enakosti	10
2.2.1. Slovensko telo za načelo enakosti – Institut Zagovornika načela enakosti .....	11
2.2.1.1. Opomini Evropske komisije in drugih mednarodnih organizacij.....	12
2.2.1.2. Pravna ureditev instituta Zagovornika načela enakosti po Zakonu o varstvu pred	
diskriminacijo.....	13
3. Pomen učinkovitosti pri delovanju Zagovornika načela enakosti .....	15
4. Prvi pogoj: Neodvisnost in samostojnost delovanja instituta Zagovornika načela enakosti .....	16
4.1. Opredelitev pogoja neodvisnosti in samostojnosti Zagovornika načela enakosti .....	17
4.2. Ocena stanja neodvisnosti in samostojnosti instituta Zagovornika načela enakosti.....	20
5. Drugi pogoj: Obstoj zadostnih sredstev za delovanje instituta Zagovornika načela enakosti.....	22
5.1. Opredelitev pogoja zadostnih sredstev instituta Zagovornika načela enakosti .....	22
5.2. Podlaga relevantnosti sredstev teles za načelo enakosti v mednarodnem pravu .....	24
5.3. Določitev višine (finančnih) sredstev Zagovornika načela enakosti ob sprejetju Zakona o	
varstvu pred diskriminacijo .....	24
5.4. Ocena izpolnjenosti pogoja zadostnih sredstev instituta Zagovornika načela enakosti .....	25
6. Tretji pogoj: Celostna nacionalna protidiskriminacijska zakonodaja.....	27
6.1. Mednarodna ureditev nalog in pristojnosti teles za načelo enakosti .....	28
6.2. Nacionalna ureditev nalog in pristojnosti slovenskega telesa za načelo enakosti .....	28
6.2.1. Postopek obravnavanja prejetih predlogov za obravnavo diskriminacije po Zakonu o	
varstvu pred diskriminacijo .....	29
6.2.1.1. Poslovník Zagovornika načela enakosti .....	30

6.3. Ocena stanja izpolnitve pogoja celostne protidiskriminacijske zakonodaje v Republiki Sloveniji .....	30
7. Četrty pogoj: Splošna javnost in poznavanje področja diskriminacije, pravne ureditve ter instituta Zagovornika načela enakosti .....	32
7.1. Poznavanje pojma diskriminacije in instituta Zagovornika načela enakosti .....	32
7.2. Javnomenška raziskava o diskriminaciji in institutu Zagovornika načela enakosti .....	33
7.3. Ocena stanja glede izpolnitve pogoja poznavanja področja diskriminacije, pravne ureditve in instituta Zagovornika načela enakosti .....	34
8. Peti pogoj: Sodelovanje instituta Zagovornika načela enakosti z drugimi organi.....	35
8.1. Nosilci nalog za spodbujanje enakega obravnavanja po Zakonu o varstvu pred diskriminacijo.....	35
8.2. Sodelovanje z mednarodnimi organizacijami.....	37
8.3. Ocena izpolnjenosti kriterija sodelovanja instituta Zagovornika načela enakosti z drugimi subjekti .....	37
9. Zaključek.....	39
10. Literatura .....	41

## 1. UVOD

Beseda diskriminacija je po svojem izvoru čustveno nevtralna oznaka za razlikovanje med dvema ali več subjekti ali objekti. Izhaja iz latinske besede *discriminatio* (iz *discrimen*, *dicriminis*), ki pomeni razlika, meja. Šele skozi družbeni razvoj je pridobila negativen prizvok, čeprav je lahko včasih koristna ali celo pravična. Danes kot diskriminacijo največkrat razumemo neko nepravilno in neutemeljeno razlikovanje med osebami, posledica katerega je lahko družbena neenakost med njimi.<sup>1</sup>

Kot odgovor na ta neželen pojav neenakosti se je v mednarodnem prostoru začela razvijati protidiskriminacijska zakonodaja. Za Republiko Slovenijo, ki je od leta 2004 članica Evropske unije, so na tem področju pomembne zlasti t. i. protidiskriminacijske direktive.<sup>2</sup> Že pred vstopom v Unijo sta posameznice oziroma posameznike (ali skupine posameznikov) pred diskriminacijo in neenakim obravnavanjem varovala 14. člen Ustave Republike Slovenije (URS)<sup>3</sup> – enakost pred zakonom, in 14. člen Evropske konvencije za človekove pravice (EKČP)<sup>4</sup> – prepoved diskriminacije. Na zakonodajni ravni smo lahko našli protidiskriminacijske določbe v (takrat) veljavnih zakonih, npr. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR),<sup>5</sup> Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM),<sup>6</sup> Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)<sup>7</sup>, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju<sup>8</sup> itd.<sup>9</sup>

Protidiskriminacijske direktive Evropske unije med drugim od držav članic zahtevajo ustanovitev posebnega organa, katerega glavne naloge so varovanje pred diskriminacijo, pomoč žrtvam in spodbujanje enakega obravnavanja.<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> Cerar, Nekateri ustavnopravni vidiki načela nediskriminacije (2005), str. 21–23.

<sup>2</sup> Več o protidiskriminacijskih direktivah v poglavju 2.1.2. o protidiskriminacijskem pravu Evropske unije.

<sup>3</sup> 14. člen Ustave Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a: (1) 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 okoliščino. (2) Vsi so pred zakonom enaki.

<sup>4</sup> 14. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP): Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnosti ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.

<sup>5</sup> Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Ur. l. RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1.

<sup>6</sup> Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM), Ur. l. RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A in 33/16 – ZVarD.

<sup>7</sup> Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) UR. l. 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.

<sup>8</sup> Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-UPB1), Ur. l. RS, št. 20/04.

<sup>9</sup> Več o ureditvi protidiskriminacijskega področja v Republiki Sloveniji pred in ob vstopu v Evropsko unijo v: Štajnpihler Božič, Domet prava varstva pred diskriminacijo (2017), str. 77–82, Strojjan, Protidiskriminacijska zakonodaja in njeno izvajanje v Sloveniji v Enakost in diskriminacija: sodobni izzivi za pravosodje (2005), str. 108–111 in Debelak, Diskriminacija!? (2007), str. 16.

<sup>10</sup> 13. člen Direktive Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, 12. člen Direktive Sveta 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri

Pri nas je ta organ t. i. Zagovornica oziroma Zagovornik načela enakosti, ki je pravno urejen z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo.<sup>11</sup> Omenjeni institut in učinkovitost njegovega delovanja bosta predstavljala jedro naloge. Delovanje instituta bom ocenila s pomočjo pogojev, ki so se mi med preučevanjem zbrane literature in protidiskriminacijske zakonodaje zdeli bistveni za ugotavljanje stopnje učinkovitosti slovenskega telesa za načelo enakosti. Med te pogoje oziroma standarde sem uvrstila neodvisnost in samostojnost instituta zagovornika, zadostna sredstva instituta, celostno zakonodajo, naklonjen odnos javnosti do instituta in aktivno sodelovanje državnih ter nedržavnih akterjev pri odpravljanju diskriminacije in spodbujanju enakosti. Poleg predstavitve kriterijev in njihove povezanosti z naslovnim pojmom učinkovitosti bo naloga vsebovala tudi mojo kritiko pravne ureditve in delovanja instituta v luči *statusa quo*.

---

dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, 20. člen Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu in 4. člen Direktive 2014/54/EU Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev.

<sup>11</sup> Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Ur. l. RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

## 2. PROTIDISKRIMINACIJSKO PRAVO IN INSTITUT ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

### 2.1. IZHODIŠČA PRAVNE UREDITVE VARSTVA PRED DISKRIMINACIJO

V pravu Republike Slovenije se je v odnosu do mednarodnega prava uveljavila t. i. blaga oblika načela dualizma,<sup>12</sup> kar pomeni, da se, kljub priznanju, da gre pri mednarodnem pravu in notranjem pravu države za dva različna sistema, določbe ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb uporabljajo neposredno.<sup>13</sup> Med te neposredno uporabljive določbe (angl. *self executing norms*) spadajo tudi določbe človekovih pravic – torej tudi norme prepovedi diskriminacije.<sup>14</sup>

#### 2.1.1. MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV PODROČJA VARSTVA PRED DISKRIMINACIJO

Na ureditev protidiskriminacijskega prava v Republiki Sloveniji so vplivali številni mednarodnopravni viri. Med njimi je Splošna deklaracija človekovih pravic – SDČP,<sup>15</sup> ki sicer ni pravno zavezujoč dokument, a predstavlja močan moralni vpliv in je ravno zaradi tega v marsikateri državi postala izhodiščni akt za sprejemanje pravnih dokumentov s področja človekovih pravic.<sup>16</sup> Med pomembnejše zavezujoče dokumente pa zagotovo spadajo Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah – MPDPP, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – MPESKP ter EKČP s svojim Protokolom št. 12, ki pravico do enakega obravnavanja določa kot samostojno pravico, zagotovljeno v razmerju do katerekoli druge pravice, določene z nacionalno zakonodajo držav. Za Slovenijo, članico Evropske unije, je pomemben mednarodni vir s protidiskriminacijskega področja tudi pravo Evropske unije, o čemer podrobneje v naslednji točki.

Poleg naštetih pravnih aktov, ki urejajo človekove pravice na splošno, so bili na mednarodni ravni v preteklosti sprejeti še številni akti, ki podrobneje urejajo prepoved diskriminacije na posameznih področjih. Primeri takih aktov, sprejetih s strani Organizacije združenih narodov, so Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, Konvencija o otrokovih pravicah, Konvencija o pravicah invalidov, Konvencija o zatiranju in preprečevanju apartheida, UNESCO konvencija proti diskriminaciji pri izobraževanju, Mednarodna konvencija o varovanju pravic delavcev migrantov in članov njihovih družin ter številne druge. S strani Mednarodne organizacije dela (MOD) so bile izdane Konvencija št. 100 o enakem nagrajevanju moške in ženske delovne sile za delo enake vrednosti, Konvencija št. 111 o odpravi diskriminacije pri

<sup>12</sup> 8. člen URS.

<sup>13</sup> Türk, TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA (2015), str. 58.

<sup>14</sup> O neposredni uporabljivosti določb o človekovih pravicah tudi prvi odstavek 15. člena URS.

<sup>15</sup> Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP), URL: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/Clovekove\\_pravice/Zbornik/SPLOSNA\\_DEKLARACIJA\\_O\\_CLOVEKOVIH\\_PRAVICAH.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Clovekove_pravice/Zbornik/SPLOSNA_DEKLARACIJA_O_CLOVEKOVIH_PRAVICAH.pdf)

<sup>16</sup> Kaučič, v: Kaučič, Grad, USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE (2008), str. 103.



zaposlovanju in poklicih ter Konvencija št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk in njihovem enakem obravnavanju. Iz področja prava Sveta Evrope so omembe vredni tudi Evropska socialna listina, Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, Oviedska konvencija, Konvencija o kibernetiki kriminaliteti in Splošna politična priporočila Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti.

## 2.1.2. PROTIDISKRIMINACIJSKO PRAVO EVROPSKE UNIJE

Za pravo Evropske unije velja načelo primarnosti. To pomeni, da pravila, sprejeta na ravni Evropske unije, prevladajo nad pravnim redom držav članic oziroma imajo t. i. neposreden učinek.<sup>17</sup> Pri pravu Evropske unije gre za neodvisen pravni sistem, delujoč vzporedno s pravom držav članic Evropske unije.<sup>18</sup>

Med pomembnejše dokumente prava Evropske unije s protidiskriminacijskega področja spadajo Pogodba o Evropski uniji,<sup>19</sup> Pogodba o delovanju Evropske unije,<sup>20</sup> Listina Evropske unije o temeljnih pravicah<sup>21</sup> ter protidiskriminacijske direktive.<sup>22</sup> Kljub določenim minimalnim standardom, ki jih predstavljajo omenjeni dokumenti, je večina držav s svojo nacionalno zakonodajo varstvo razširila tudi na druga področja. Takšne razširitve se je poslužil tudi slovenski zakonodajalec in tako slovensko pravo zajema večje število osebnih okoliščin, na podlagi katerih nudi varstvo.<sup>23</sup>

Zakonodajalec Republike Slovenije je, ob vstopu v Evropsko unijo in še enkrat v naslednjih letih,<sup>24</sup> s ciljem harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije v domače pravo med drugim prenesel tudi omenjeno protidiskriminacijsko zakonodajo. Med obveznostmi, ki jih le-ta nalaga državam članicam, je tudi ustanovitev posebnih organov za načelo enakosti, kar bom podrobneje obravnavala v nadaljevanju.

Z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo se v slovenski pravni red, kot so našteje v tretjem členu zakona, prenašajo Direktiva Sveta 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, Direktiva Sveta 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri

---

<sup>17</sup> O načelu primarnosti, načelu neposredne uporabnosti in načelu neposrednega učinka v Ferčič, Aleš; Hojnik, Janja; Tratnik, Matjaž: UVOD V PRAVO EVROPSKE UNIJE (2011), str. 85–87.

<sup>18</sup> O pravnem redu Evropske unije v Grad, EVROPSKO USTAVNO PRAVO. DEL 1 (2010), str. 35–45, na Vladnem portalu z informacijami o življenju v Evropski uniji, URL: <http://www.arhiv.evropa.ukom.gov.si/si/pravni-red/>, na spletni strani Državnega zbora Republike Slovenije, URL: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/EU/PravniRedEvropskeUnije> in prav tam.

<sup>19</sup> Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, Uradni list Evropske unije C 326/2012.

<sup>20</sup> Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije C 326/2012.

<sup>21</sup> Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije C 326/2012.

<sup>22</sup> Flander, Benjamin: POZITIVNA DISKRIMINACIJA (2004), str. 70–71.

<sup>23</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 68.

<sup>24</sup> S sprejetjem novega zakona na področju varstva pred diskriminacijo v letu 2016 – Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD).

zaposlovanju in delu, Direktiva Sveta 2004/113/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi, Direktiva 2006/54/ES o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) ter Direktiva 2014/54/ES o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev.

Poleg naštetih mednarodnih aktov in dokumentov prava Evropske unije so posamezne države prepoved diskriminacije zapisale tudi v svoje notranje pravo.

### 2.1.3. IZHODIŠČA PROTIDISKRIMINACIJSKEGA PRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Krovna zakona na področju protidiskriminacijske zakonodaje sta v Republiki Sloveniji Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD in Zakon o enakih možnostih žensk in moških – ZEMŽM. Zakona nudita varstvo na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem, vzgojno-izobraževalnem in drugih področjih.<sup>25</sup> Republika Slovenija je torej razširila področje varovanja pred diskriminacijo nad minimalne standarde, zahtevane s strani Evropske unije.

### 2.2. ORGANI ZA SPODBUJANJE ENAKOSTI IN ZAŠČITO PRED DISKRIMINACIJO IN ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Evropske protidiskriminacijske direktive od držav zahtevajo ustanovitev protidiskriminacijskih organov (enega ali več),<sup>26</sup> za spodbujanje enakega obravnavanja z nalogo zagotavljanja neodvisne pomoči žrtvam diskriminacije, izvajanja neodvisnih raziskav in objavljanja poročil in priporočil na področju rase, etničnega porekla in spola.<sup>27</sup> Podrobnejše delovanje organov za zaščito pred diskriminacijo uredijo države članice z notranjim pravom.

Zapise o dolžnostih držav glede preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti najdemo tudi širše od Evropske unije, v mednarodnem pravu.<sup>28</sup> Poleg že omenjenih dokumentov se ureditvi organov načela enakosti posebej posveča mednarodna organizacija Evropska mreža organov za načelo enakosti – EQUINET (angl. *European network of equality bodies*).

EQUINET je mednarodna nevladna organizacija, ki povezuje 46 institucij iz 34 evropskih držav. Gre za t. i. nacionalne organe za načelo enakosti, ki so neodvisne organizacije, pooblašcene za pomoč žrtvam diskriminacije in njeno preprečevanje. Poslanstvo EQUINET-a je prizadevanje okrepiti trud za odpravo diskriminacije, spodbujanje enakosti in zlasti krepitev položaja in moči teles za načelo

<sup>25</sup> 1. člen ZVarD in 1. člen ZEMŽM.

<sup>26</sup> Več o organih za zaščito pred diskriminacijo na Spletna stran EQUINETA-a, URL: <http://www.equineteurope.org/-Equality-bodies->

<sup>27</sup> Debelak, *Diskriminacija!?* (2007), str. 16.

<sup>28</sup> Mednarodno pravo kot sistem splošno sprejetih in zavezujočih pravnih pravil in načel, ki določajo pravice in obveznosti subjektov mednarodnega prava, med katere spada tudi Evropska unija.

enakosti. Zagovarja enakost po vsej Evropi ter nudi pomoč in podporo pri drugače neodvisnem delu nacionalnih organov za načelo enakosti.<sup>29</sup>

Na razpravi Skupine o standardih (angl. *Cluster on Standards*), ki je leta 2015 potekala v okviru organizacije EQUINET, je nastal delovni dokument, v katerem so zapisani štirje najpomembnejši vidiki organov za načelo enakosti. To so pristojnosti in dolžnosti, popolna neodvisnost, učinkovitost in institucionalna struktura.<sup>30</sup> Vsi naštetih aspekti so pomembni pri odgovoru na vprašanje, kakšen mora pravzaprav biti oziroma kakšne lastnosti naj bi imel slovenski institut zagovornika.

Slovenski organ – Zagovornik oziroma Urad za enake možnosti, pod katerega je bil po takratni ureditvi umeščen Zagovornik, je bil v članstvo EQUINET-a sprejet 30. novembra 2011.<sup>31</sup> Zagovornik in njegovi sodelavci so vse od takrat aktivni v več delovnih skupinah znotraj EQUINET-a. Organizacija pospešuje izmenjavo informacij, podatkov in znanja, telesom za enakost nudi redna usposabljanja, platformo za sodelovanje in raziskave. Vse to dosega z medsebojnim sodelovanjem članic in s sodelovanjem z različnimi mednarodnimi akterji. Med njimi so zlasti Evropska komisija, Agencija Evropske unije za človekove pravice, organi Sveta Evrope in Organizacija združenih narodov – OZN.<sup>32</sup>

Pozitivni učinki članstva v takšni organizaciji se kažejo zlasti v prenosu znanj in zasledovanju uporabe najboljših praks s področja prepovedi diskriminacije.<sup>33</sup>

## 2.2.1. SLOVENSKO TELO ZA NAČELO ENAKOSTI – INSTITUT ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

Prva institucija, ki je bila v Republiki Sloveniji posebej pooblaščen, da naslavlja probleme varstva pred diskriminacijo, je bila ustanovljena leta 2003, ko je v okviru Urada za enake možnosti začela delovati (takrat) zagovornica enakih možnosti žensk in moških. Pravno podlago organu je predstavljal ZEMŽM, ki je pristojnosti organa omejeval na neenako obravnavanje na podlagi osebne okoliščine spola.

---

<sup>29</sup> EQUINET, Razvijanje standardov za delovanje organov za načelo enakosti – Delovni dokument EQUINET-a (2016), str. 1 in Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2016 (2017), str. 73.

<sup>30</sup> EQUINET, Razvijanje standardov za delovanje organov za načelo enakosti – Delovni dokument EQUINET-a (2016), str. 5–9, URL: [http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/slo\\_-\\_prevedeno\\_in\\_oblikovano\\_koncna.pdf](http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/slo_-_prevedeno_in_oblikovano_koncna.pdf) in Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 77.

<sup>31</sup> Leta 2011 je bil v Republiki Sloveniji na področju protidiskriminacijske zakonodaje v uporabi ZUNEO, predhodnik danes veljavnega ZVarD.

<sup>32</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 68.

<sup>33</sup> Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 81.

S sprejetjem Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja,<sup>34</sup> aprila leta 2004, je bil ustanovljen (nov) institut zagovornika načela enakosti, ki je še vedno deloval v okviru Urada za enake možnosti, njegova pristojnost pa se je razširila tudi na obravnavo primerov diskriminacije na podlagi drugih osebnih okoliščin. Delovni področji in funkciji obeh organov sta se deloma prekrivali. Tako je bilo najbrž smiselno, da je obe funkciji prevzela ena oseba. Od konca leta 2008 v prvo funkcijo ni bil imenovan nihče, kar je bilo po mnenju takratnega zagovornika,<sup>35</sup> glede na takrat še veljaven 20. člen Zakon o enakih možnostih žensk in moških, nezakonito. Tudi kasnejše prehodne določbe Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO-A) tega niso uredile. Vprašanje glede obstoja oziroma ukinitve instituta zagovornika oziroma zagovornice enakih možnosti žensk in moških je tako ostalo nerešeno.<sup>36</sup>

Na opisani pravni položaj ureditve na protidiskriminacijskega področja prav tako ni vplivala reforma državne uprave leta 2012, ki je institut zagovornika umestila v okvir Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) in s tem prenesla naloge Urada na MDDSZ.<sup>37</sup>

#### 2.2.1.1. OPOMINI EVROPSKE KOMISIJE IN DRUGIH MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

Razvoj slovenskega telesa za načelo enakosti je veskozi spremljala širša mednarodna javnost. V letih 2006 in 2007 je Vlada Republike Slovenije prejela prva uradna opomina Evropske komisije zaradi napak pri harmonizaciji evropske protidiskriminacijske zakonodaje z nacionalno. Zaradi opominov sta bili sprejeti spremembi in dopolnitvi dveh zakonov – ZUNEO<sup>38</sup> in Zakona o delovnih razmerjih.<sup>39</sup>

Kljub navidez urejenem stanju je bil leta 2014 proti Republiki Sloveniji zaradi neusklajenosti slovenskega prava z evropskim ponovno uveden formalen postopek kršitve prava Evropske unije. Šlo je za pisni opomin Evropske komisije (kršitev št. 2014/2093).<sup>40</sup> S slednjim opominom je Evropska komisija kot varuhinja ureditve Evropske unije Slovenijo ponovno opozorila na kršitve evropskega protidiskriminacijskega prava – na njeno neupoštevanje direktiv, ki jih je prenesla v nacionalno pravo.

---

<sup>34</sup> Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO), Ur. l. RS, št. 93/07 – uradno prečiščeno besedilo in 33/16 – ZVarD.

<sup>35</sup> V obdobju med leti 2010 in 2015 je funkcijo Zagovornika zasedal Boštjan Vernik Šetinc.

<sup>36</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 56.

<sup>37</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 51 in 56–57.

<sup>38</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja, Ur. l. RS, št. 61/07.

<sup>39</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 103/07 in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2010 (2011), str. 19.

<sup>40</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 13.

Evropska komisija ni edina, ki je v preteklih letih našo državo pozvala k razjasnitvi oziroma razrešitvi pomanjkljive zakonodaje. Med telesi Organizacije združenih narodov – OZN (*United Nations – UN*) so bili to Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice (*The Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR*), Odbor za človekove pravice (*The Human Rights Committee*), Odbor za odpravo rasne diskriminacije – CERD (*The Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD*), Odbor za odpravo diskriminacije žensk – CEDAW (*The Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*), Odbor za pravice otrok (*The Committee on the Rights of the Child – CRC*) in nekateri drugi. Med telesi Sveta Evrope še najbolj iztopa Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (*European Commission against Racism and Intolerance – ECRI*). O potrebi dopolnitve slovenske protidiskriminacijske zakonodaje je mnenje podal tudi Svetovalni odbor o okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin (*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*) in Komisar Sveta Evrope za človekove pravice (*The Commissioner for Human Rights*).<sup>41</sup>

Poleg omenjenih opominov pa je vse skozi spremembe protidiskriminacijske zakonodaje v Republiki Sloveniji na njeno neprimernost opominjal tudi organ zagovornika sam.<sup>42</sup> Mnenje Zagovornika Boštjana Vernika Šetince je bilo jasno, v članku zapiše,<sup>43</sup> da bi bilo nujno vzpostaviti sistem, ki bo učinkovito preprečeval in odpravljal diskriminacijo. Poleg tega (tudi) po njegovem mnenju država krši številne mednarodne obveznosti in dolžnost države zagotoviti učinkovito varstvo.<sup>44</sup>

#### 2.2.1.2. PRAVNA UREDITEV INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI PO ZAKONU O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO

Kot odgovor na opomin Evropske komisije je leta 2016 slovenski zakonodajalec ponovno uredil protidiskriminacijsko zakonodajo. Državni zbor je tako v aprilu 2016 sprejel Zakon o varstvu pred diskriminacijo, ki je pomenil pravno podlago za ustanovitev novega neodvisnega in samostojnega zagovornika načela enakosti.

Zakon, ki je pričel veljati 24. maja 2016, je preuredil institut zagovornika,<sup>45</sup> na novo določil njegove pristojnosti, uredil naloge, imenovanje itd. Novi zakon naj bi tako predstavljal celovito ureditev protidiskriminacijskega področja v Sloveniji, s katero je zakonodajalec želel institut zagovornika približati evropskemu pravu.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 26-37.

<sup>42</sup> Preko rednih letnih poročil ali drugih javnih izjav organa.

<sup>43</sup> Vernik, Boštjan: Pri preprečevanju in odpravljanju diskriminacije blefiramo (2011), str. 3.

<sup>44</sup> Prav tam.

<sup>45</sup> Ime instituta kljub novi ureditvi ostane isto.

<sup>46</sup> Več o ciljih, načelih in rešitvah ureditve z ZVarD v Predlog za obravnavo ZVarD, str. 10–14

Zagovornik je v novem zakonu opisan kot samostojen državni organ, ki opravlja naloge, določene v ZVarD in drugih zakonih. V svoji vlogi nastopa avtonomno, obvezan je le z zakoni in ustavo. Glede izvrševanja svojih nalog ne sme prejemati nikakršnih obvezujočih navodil oziroma napotkov.<sup>47</sup> Da lahko organ deluje v skladu s svojim namenom mora torej biti povsem neodvisen od morebitnih vplivov s strani instančnih ali drugih državnih oziroma lokalnih organov.

Zagovornikove glavne naloge kot nacionalnega telesa za boj proti rasizmu in nestrpnosti so primeroma navedene v Splošnem priporočilu Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti – ECRI. To so spodbujanje enakopravnosti in preprečevanje diskriminacije, zagotavljanje pomoči žrtvam diskriminacije, sodelovanje v sodnih postopkih in odločanje o prejetih pobudah ter izrekanje učinkovitih sankcij.<sup>48</sup>

V slovenski nacionalni protidiskriminacijski zakonodaji so naloge in pristojnosti zagovornika določene z ZVarD. Zagovornik med drugim opravlja neodvisne raziskave o položaju oseb z določeno osebno okoliščino, objavlja neodvisna poročila in daje priporočila državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom in drugim, opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, zagotavlja neodvisno pomoč (svetovanje in pravno pomoč) diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo, osvešča splošno javnost o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje, spremlja splošno stanje v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami, predlaga sprejetje posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine, sodeluje v sodnih postopkih zaradi diskriminacije v skladu s tem zakonom, zagotavlja izmenjavo razpoložljivih informacij o diskriminaciji z organi Evropske unije in opravlja druge naloge, določene s tem zakonom.<sup>49</sup>

Zagovornik je imenovan s strani državnega zbora na predlog predsednice oziroma predsednika Republike Slovenije.<sup>50</sup> Na mesto ne more biti imenovan kdorkoli, saj zakon določa pogoje, ki jih mora kandidat izpolnjevati, da lahko nastopi v funkcijo. V 23. členu ZVarD so naštetih zahtevani pogoji, kot so npr. državljanstvo Republike Slovenije, zahtevana stopnja in vrsta izobrazbe, delovna doba itd.

Svojo funkcijo lahko zagovornik nastopa najdlje pet let (mandatna doba) z možnostjo enkratnega ponovnega imenovanja.<sup>51</sup> Zakon določa, da mora vsaj šest mesecev pred iztekom mandata zagovornik o izteku obvestiti predsednika republike.<sup>52</sup> Najkasneje v 30 dneh po prejetju omenjenega obvestila se v

---

<sup>47</sup> 20. člen ZVarD.

<sup>48</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), predgovor.

<sup>49</sup> 21. člen ZVarD.

<sup>50</sup> 23. člen ZVarD.

<sup>51</sup> Drugi odstavek 23. člena ZVarD.

<sup>52</sup> Prvi odstavek 24. člena ZVarD.

Uradnem listu objavi javni poziv za zbiranje predlogov možnih kandidatk oziroma kandidatov za novega zagovornika. V postopku izbire novega zagovornika nato sledi predlog predsednika republike. Kakor lahko sklepamo iz poimenovanja, v tej fazi predsednik sestavi obrazložen predlog o primernem kandidatu (lahko tudi več kandidatih), ki ga nato posreduje državnemu zboru.<sup>53</sup> Državni zbor na podlagi tega najkasneje v 30 dneh izpelje glasovanje.<sup>54</sup>

Funkcija zagovornika lahko iz večjih razlogov preneha tudi predčasno. Razlogi za to so lahko ugotovitev neizpolnjevanja pogojev za opravljanje funkcije, trajna izguba delovne zmožnosti za opravljanje funkcije ali ugotovitev kršitve zakona ali ustave, ki onemogočajo zakonito ali samostojno izvajanje funkcije po tem zakonu. Možno je tudi prenehanje funkcije po želji oziroma zahtevi zagovornika samega.<sup>55</sup>

Vse tekom leta zbrane informacije, ugotovitve in statistiko prejetih pobud zagovornik v obliki rednih ali posebnih letnih poročil poroča državnemu zboru. S predložitvijo teh dokumentov s strani zagovornika se državni zbor seznanja z njegovim delom in ugotovitvami o obstoju in stanju diskriminacije v Republiki Sloveniji v preteklem letu. Zakonsko določen rok za predložitev rednega letnega poročila (za preteklo leto) je 30. april. Poročila nimajo le informativnega značaja, saj mora Državni zbor v skladu s svojimi pristojnostmi sprejeti opredelitve in priporočila glede prejetih dokumentov, vlada pa o njih podati predhodno mnenje.<sup>56</sup>

### **3. POMEN UČINKOVITOSTI PRI DELOVANJU ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI**

Namen magistrske naloge je opredeliti pogoje za učinkovito delovanje instituta zagovornika, poglobitev v odnose med pogoji in ugotoviti ali so omenjeni pogoji izpolnjeni. Za dosego namena sta potrebna pojasnitev mojega razumevanja pojma učinkovitosti in odgovor na vprašanje zakaj se v nadaljevanju osredotočam prav na učinkovitost delovanja zagovornika.

Najprej se moramo zavedati, da ugotavljanje učinkovitosti delovanja organov, kot je zagovornik, nikakor ni samo sebi namen. Pojav diskriminacije ima negativne posledice tako za posameznika kot, gledamo širše, za družbo kot celoto.<sup>57</sup> Učinkovito delovanje instituta, kot je zagovornik, je torej v interesu vseh. Rezultat ugotavljanja oz. preverjanja učinkovitosti instituta lahko razkrije morebitne pomanjkljivosti organa, ki jih ne smemo zanemariti, ampak je njihova hitra odprava nujna.

Obstaja več možnih opredelitev pojma učinkovitosti in načinov določanja stopnje učinkovitosti delovanja nekega instituta. Ena izmed njih pravi, da je za ugotavljanje stopnje učinkovitosti je

---

<sup>53</sup> 25. člen ZVarD.

<sup>54</sup> 26. člen ZVarD.

<sup>55</sup> 28. člen ZVarD.

<sup>56</sup> 22. člen ZVarD.

<sup>57</sup> Kogovšek Šalamon, Petkovič, O diskriminaciji: priručnik za novinarke in novinarje (2007), str. 28–29.

bistveno, da ima institut jasno opredeljen namen oz. cilje, ki jih zasleduje.<sup>58</sup> Šele nato lahko na podlagi podatka o dosegu le teh ocenimo raven njegove učinkovitosti oz. lahko odgovorimo na vprašanje, ali organ deluje učinkovito.

Že pri snovanju ureditve organov zakonodajalec (praviloma) zasleduje njihovo učinkovitost.<sup>59</sup> Vendar pa to nikakor ni edini pogoj za učinkovito delovanje. Tako tudi na delovanje instituta zagovornika načela enakosti vpliva več dejavnikov oz. pogojev, ki so bistvo te naloge.

Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) v Splošnem priporočilu ECRI št. 2 ugotavlja, da učinkovitost organa za načelo enakosti pomeni, da le-ta izvaja svoje naloge in pristojnosti tako, da se vidi pomemben vpliv na doseganje enakosti, odpravo diskriminacije in nestrpnosti.<sup>60</sup>

Kdaj torej lahko delovanje nekega organa označimo za učinkovito? Za potrebe magistrske naloge kot učinkovito ocenjujem delovanje instituta zagovornika, ki je v skladu z normativnim okvirjem tako nacionalnega protidiskriminacijskega prava kot tudi prava Evropske unije in mednarodnega protidiskriminacijskega prava. Učinkovito delovanje instituta pomeni zmožnost normalnega opravljanja (vseh) nalog, ki spadajo pod njegovo pristojnost. Poleg zmožnosti opravljanja nalog je pomembno je tudi, da jih institut izvaja na način, ki bistveno vpliva na izboljšanje stanja diskriminacije v državi. Učinkovito delovanje zagovornika po mojem mnenju torej ne pomeni nujno popolnega izkoreninjenja diskriminacije, ampak obstoj in delovanje ustrezne institucionalne strukture za aktivno varovanje pred njo, spodbujanje enakosti in v primeru kršitve prepovedi diskriminacije tudi učinkovito pravno varstvo.

Obstaja več dejavnikov oziroma pogojev, ki lahko vplivajo na delovanje instituta. V nalogi bom predstavila tiste, ki po mojem mnenju v največji meri vplivajo na raven učinkovitosti delovanja.

#### **4. PRVI POGOJ: NEODVISNOST IN SAMOSTOJNOST DELOVANJA INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI**

Prvi kriterij, po katerem lahko ocenimo učinkovitost instituta zagovornika načela enakosti, je pravzaprav sestavljen iz dveh atributov organa. Gre za lastnost neodvisnosti in samostojnosti oziroma avtonomnosti.

---

<sup>58</sup> Shany, Yuval: ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL COURTS: A GOAL-BASED APPROACH, *The American Journal of International Law*, Vol. 106, No. 2 (April 2012), str. 230–231.

<sup>59</sup> Xanthaki, Helen: Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?, str. 113–117.

<sup>60</sup> 16. točka k 2. odstavku Splošnega priporočila ECRI št. 2 – Pojasnjevalni memorandum in o pomembnosti učinkovitosti tudi Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (European Commission: Commission Recommendation on standards for equality bodies), (2018), URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf), str. 8.



#### 4.1. OPREDELITEV POGOJA NEODVISNOSTI IN SAMOSTOJNOSTI ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

Pojma neodvisnost in samostojnost na splošno pomenita popolno nevezanost nekega (smiselno) organa na nek drug organ – pri svojih aktivnostih delovanja, odločanja itd. S seboj prineseta višjo stopnjo zaupanja tako v organ sam, kakor tudi v sistem, v katerem organ deluje.

Samostojnost instituta zagovornika pomeni, da je pri opravljanju svojih pristojnosti avtonomen, suveren – deluje samostojno v okviru zakonov in Ustave RS ter pri svojem delu ne dobiva nikakršnih zavezujočih navodil oz. napotkov.<sup>61</sup>

Pri lastnosti neodvisnosti pa gre za odsotnost vezanosti na katerikoli drug organ ali posameznika. To pomeni, da na institut pri izpolnjevanju nalog, na primer pri odločanju o obstoju diskriminacije, ne sme vplivati noben drug organ ali posameznik.<sup>62</sup> Odločitve, in na splošno delovanje, morajo biti sprejete in odvisne le od mnenja zagovornika, ločene od morebitnih političnih, ekonomskih, zasebnih ali drugih motivov.

Obe lastnosti instituta zagovornika sta po mojem mnenju tesno povezani z njegovim normalnim delovanjem. Če potegnemo vzporednice z nekaterimi podobnimi organi v Republiki Sloveniji, denimo s Komisijo za preprečevanje korupcije,<sup>63</sup> Varuhinjo človekovih pravic in Informacijskim pooblaščenecem,<sup>64</sup> opazimo, da je samostojnost organov te vrste nujna predvsem zaradi občutljivega področja, na katerem delujejo oziroma zaradi narave njihovega dela.

V mednarodni sferi poleg t. i. Standardov za delovanje organov za načelo enakosti, ki so nastali v okviru EQUINET-a, obstajajo še druge smernice glede lastnosti takšnih organov oziroma smernice za spopadanje s problemom diskriminacije. Vse med njimi kot bistveno lastnost izpostavljajo neodvisnost.<sup>65</sup> Med novejšimi dokumenti zagotovo izstopa Splošno priporočilo Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti št. 2, ki državam predlaga vzpostavitev neodvisnih organov za načelo enakosti in med drugim navaja tudi pogoje za doseg tega.<sup>66</sup> Utemeljuje tudi nujnost delovanja organa

---

<sup>61</sup> 20. člen ZVarD in Več o pojmu samostojnosti v: 53. točka k 13. odstavku Splošnega priporočila ECRI št. 2 – Pojasnjevalni memorandum, o samostojnosti upravnih organov: Kerševan, UPRAVNO PROCESNO PRAVO (2015), str.115–121.

<sup>62</sup> Več o pojmu neodvisnosti teles za načelo enakosti v: 2. odstavek Splošno priporočilo ECRI št. 2 in 11.-16. točka k 2. odstavku Splošnega priporočila ECRI št. 2 – Pojasnjevalni memorandum.

<sup>63</sup> O neodvisnosti Komisije za preprečevanje korupcije v Komisija za preprečevanje korupcije, Letno poročilo 2017 (2018), str. 9.

<sup>64</sup> O neodvisnosti Informacijskega pooblaščenca, Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije, Letno poročilo 2016 (2017), str. 9.

<sup>65</sup> Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (2018), URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf), EQUINET, Razvijanje standardov za delovanje organov za načelo enakosti – Delovni dokument EQUINET-a (2016), Splošno priporočilo ECRI št. 2.

<sup>66</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 103.

brez vmešavanja države, političnih strank ali drugih akterjev in s tem neodvisnost tako na institucionalni, kakor tudi na operativni ravni.<sup>67</sup>

Na pomembnost neodvisnosti v povezavi z učinkovitostjo teles za načelo enakosti je opozorila tudi Evropska komisija v svojem Priporočilu o standardih za delovanje organov za načelo enakosti.<sup>68</sup> V njem govori tudi o nepogrešljivosti ukrepov večje neodvisnosti, ustrezne pravne pomoči, zagotavljanja zadostnih sredstev in koordinacije organov za enakost.<sup>69</sup>

Neizpolnjenost pogoja zagotovo vpliva na stopnjo učinkovitosti zagovornika, saj v takšnem položaju ne more izpolnjevati nalog in obveznosti v skladu z mednarodnimi in evropskimi normami. Smisel obstoja takega organa je ravno v njegovi nevezanosti na kogarkoli. Šele v takih pogojih lahko v celoti zasleduje cilje in namene telesa za načelo enakosti.

Podrobneje se potreba po izpolnitvi pogoja kaže na primeru subjektov, ki lahko povzročijo diskriminacijo. Na strani kršitelja oziroma povzročitelja neenakega obravnavanja je poleg zasebnopravnih subjektov lahko tudi državni organ oziroma država sama. V takem primeru mora zagovornik zavarovati in nuditi pomoč domnevni žrtvi diskriminacije, kar pa je mogoče samo, če pri tem ni tako ali drugače vezan na državo.

Na neodvisnost in samostojnost zagovornika lahko vpliva veliko dejavnikov. V sistemu brez jasne ureditve lahko pri praktičnem izvajanju nalog pride do neupoštevanja nacionalnih in mednarodnih zahtev s tega področja. Primeri takšnih vplivov so politični vpliv, vpliv s strani drugih državnih organov, vpliv s strani institucionalno nadrejenih posameznikov in tretjih oseb. Pri sami ureditvi instituta v Republiki Sloveniji med kritične po mojem mnenju zagotovo spadajo imenovanje zagovornika, določitev višine finančnih sredstev in njegova umestitev v širši institucionalni okvir. Gre za »šibke točke«, ki jih na tem mestu izpostavljam, saj lahko po mojem mnenju ravno pri teh na podlagi pravne ureditve ali dejanskega stanja pride do neizpolnitve zasledovanega pogoja neodvisnosti in samostojnosti.

Kot je omenjeno že pri opisu pravne ureditve imenovanja instituta zagovornika, tega imenuje državni zbor na predlog predsednika republike.<sup>70</sup> Pred tem dogodkom se izvede javni poziv, pri katerem gre za zbiranje predlogov možnih kandidatk oziroma kandidatov za mesto zagovornika. Tudi javni poziv je urejen z zakonom.<sup>71</sup> Na mesto kandidata za zagovornika se lahko prijavi kdorkoli, ki izpolnjuje pogoje

---

<sup>67</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 107.

<sup>68</sup> Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (European Commission, Commission Recommendation on standards for equality bodies), (2018), str. 8, URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf).

<sup>69</sup> Spletna stran instituta Zagovornika načela enakosti, URL: <http://www.zagovornik.si/evropska-komisija-sprejela-nove-standarde-za-delovanje-organov-za-nacelo-enakosti/>.

<sup>70</sup> 23. člen ZVarD.

<sup>71</sup> 24. člen ZVarD.

za zapolnitev mesta. Predsednik republike nato izmed prijatih prijav izbere kandidata (ali več kandidatov), ki jih predlaga državnemu zboru.<sup>72</sup>

Z neodvisnostjo instituta zagovornika so tesno povezana tudi finančna sredstva, ki jih ima organ na razpolago za svoje delovanje – izpolnjevanje nalog določenih z zakonom. Že mednarodnopravni red določa, da mora država zagotoviti primerna sredstva za delovanje organa za načelo enakosti,<sup>73</sup> vendar je državni zbor tisti, ki določa višino le-teh. Taka ureditev posledično lahko vpliva na neodvisnost. Čeprav gre torej pravno gledano za neodvisen organ, zaradi njegove finančne podhranjenosti lahko ne gre za dejansko popolno samostojnost in neodvisnost.<sup>74</sup> Zaradi pomembnosti in teže vpliva, ki ga lahko imajo finančna sredstva na institut, sem jim namenila posebno poglavje, saj menim, da vidik zadostnih in primernih sredstev presega sam pogoj neodvisnosti. Ni pa sporno, da med njima obstaja povezava – ni mogoče zanikati vpliva, ki ga lahko imajo nezadostna sredstva na neodvisnost. Zato v tem poglavju, ki je namenjen pogoju neodvisnosti in samostojnosti zagovornika, obravnavam finančna sredstva le v povezavi z vprašanjem, kdo je tisti, ki (naj) določa njihovo višino.

Pred sprejetjem ZVarD je višino sredstev zagovornika, ki je takrat umeščen pod okrilje MDDSZ, določala vlada.<sup>75</sup> Po danes veljavnem zakonu pa višino sredstev, namenjenih za delovanje instituta, določa državni zbor.<sup>76</sup>

Naslednji dejavnik, ki lahko vpliva na obstoj neodvisnosti instituta, je njegova umestitev v mrežo drugih državnih organov. Slovenski zagovornik načela enakosti spada v hierarhijo državnih organov in mora biti hkrati kot telo za načelo enakosti od državnih organov neodvisen. Nujno je, da je zagovornik pri izvajanju svojih nalog neodvisen tako od javnega kot tudi od zasebnega sektorja. To je potrebno zaradi občutljive narave njegovega dela na področju boja proti diskriminaciji in spodbujanju enakosti. Samostojno delovanje in obravnavanje prejetih pobud je za učinkovit boj proti diskriminaciji nujno. V kolikor pride do političnega, ekonomskega ali drugega vpliva, obstaja možnost, da zagovornik ne deluje (več) v dobrobit domnevne žrtve neenakega obravnavanja. To pa je v nasprotju s cilji in celo samim obstojem takega instituta.

Na nujnost opisane nevezanosti in samostojnosti opozarja tudi Evropska komisija, ki posebej izpostavi njegovo mesto v strukturi (državnih) organov.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> 25. člen ZVarD.

<sup>73</sup> Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (European Commission, Commission Recommendation on standards for equality bodies), (2018), str. 8, URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf), 2., 7. in 11. odstavek Splošnega priporočila ECRI št. 2.

<sup>74</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 14.

<sup>75</sup> Po ZUNEO je bil zagovornik enoosebni organ brez lastnih sredstev, ki se je financiral iz finančnega načrta MDDSZ.

<sup>76</sup> 31. člen ZVarD.

Poleg zapisanega je položaj instituta med državnimi organi pomemben tudi zaradi samega videza neodvisnosti organa. Videz neodvisnosti se na prvi pogled mogoče kaže kot nepomemben, vendar ga nikakor ne smemo zanemariti. V obdobju med letoma 2012 in 2016, ko je z ZVarD začel delovati nov institut zagovornika, je bil zagovornik<sup>78</sup> umeščen v MDDSZ, kar je močno vplivalo na videz njegove neodvisnosti od ministrstva in posledično tudi na zaupanje javnosti v organ.

Dvom se je v času prejšnje ureditve pojavil, ker je bila v tistem obdobju zagovorniku nadrejena oseba iz političnega ozadja, minister.<sup>79</sup>

Podoba instituta je poleg dejanske neodvisnosti pomembna, saj lahko kritično vpliva na stopnjo zaupanja splošne javnosti v institut zagovornika. Posledice stanja, v katerem družba ali posameznik ne zaupa organu, katerega glaven namen je varovanje, pa so lahko zastrašujoče. Takšen dvom lahko vodi celo v pasivnost pri priglašanju dogodkov diskriminacije, to pa nadalje slabi enakost v družbi. Več o tem problemu v sedmem poglavju, ki je namenjen percepciji zagovornika s strani javnosti.

#### 4.2. OCENA STANJA NEODVISNOSTI IN SAMOSTOJNOSTI INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

Do neizpolnitve pogoja neodvisnosti in samostojnosti lahko pride zaradi neprimerne zakonodaje, če zakon ne nudi pravne podlage za neodvisnost ali pa v primeru dejanske odvisnosti, ko kljub obstoječi pravni podlagi za neodvisnost pride do takšnega ali drugačnega vpliva na institut. Za izpolnitev pogoja mora tako obstajati *de iure* in *de facto* neodvisnost.

Po predstavitvi instituta, mednarodnega in nacionalnega prava ter dejavnikov, ki lahko vplivajo na neodvisnost in samostojnost zagovornika, sledi ključno vprašanje, ali je delovanje instituta zagovornika načela enakosti tudi dejansko neodvisno – ali lahko torej ugotovimo, da je pogoj neodvisnosti in samostojnosti izpolnjen, kar se odraža npr. v aktivnostih tega instituta.

Slovensko telo za načelo enakosti naj bi bil pravno gledano neodvisen in samostojen institut, vendar po mojem mnenju tudi v novi, sedaj veljavni protidiskriminacijski nacionalni zakonodaji, še vedno obstajajo nekatere sporne točke – točke, ki sem jih izpostavila zgoraj, pri katerih bi lahko prišlo do neželjenih vplivov na delovanje in odločanje zagovornika. Menim, da je pomembno prepoznati takšne pomanjkljivosti, biti na njih pozoren ali jih, če je to mogoče, rešiti, saj že njihov obstoj pomeni grožnjo neodvisnosti.

---

<sup>77</sup> Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (European Commission, Commission Recommendation on standards for equality bodies), (2018), str. 8 URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf).

<sup>78</sup> Na tem mestu gre za institut Zagovornika načela enakosti po Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO).

<sup>79</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 51–52.

Pomembnost neodvisnosti tako pri imenovanju kot pri umestitvi zagovornika, nam lepo prikažeta sledeča primera iz pretekle ureditve protidiskriminacijskega področja v Republiki Sloveniji. Spomnimo, da je bil po ZUNEO zagovornik načela enakosti, po predlogu Urada za enake možnosti, imenovan s strani Vlade.<sup>80</sup>

V primeru izbirnega postopka imenovanja Zagovornika<sup>81</sup> iz leta 2008 je, kot je ugotovil inšpektorat za delo, šlo za političen vpliv.<sup>82</sup> Zagovornika, ki je po takratni zakonodaji deloval pri Uradu za enake možnosti, je vladi namreč predlagala takratna predstojnica Urada in se, kot je bilo kasneje dokazano, pri izbiri med kandidati poslužila neenakega obravnavanja.

Drugače od pretekle ureditve, ZVarD določa, da je zagovornika imenuje državni zbor na predlog predsednika republike.<sup>83</sup> Menim, da se je s tem znižala možnost vpliva oziroma odvisnosti pri postopku imenovanja organa.

Sporen je tudi primer družine Strojan,<sup>84</sup> pri katerem je takratni Zagovornik<sup>85</sup> presojal, ali je šlo za diskriminacijo na podlagi etnične pripadnosti. Natančneje, v omenjenem primeru je tedanji nosilec funkcije zagovornika presojal obstoj diskriminacije pri preselitvi in naselitvi romske družine Strojan iz Ambrusa v zbirni center v Postojni in preprečitev njihove vrnitve v Dečjo vas. Pobudo za presojo diskriminacije sta vložili nevladni organizaciji Mirovni inštitut in Pravno informacijski center nevladnih organizacij (PIC).<sup>86</sup> Mnenje Zagovornika je bilo, da predstavniki vlade v nobenem od treh dogodkov niso ravnali diskriminatorno.<sup>87</sup> Kot problematično vidim zlasti dejstvo, da je zagovornik tu odločal o morebitnem diskriminatornem dejanju organa, kateremu je bil istočasno, zaradi takratne ureditve umestitve instituta, podrejen.

S takšno odločitvijo se poleg pobudnikov nista strinjala ne Varuh človekovih pravic ne komisar Sveta Evrope za človekove pravice, ki sta takšno ravnanje označila za diskriminatorno.<sup>88</sup> Kombinacija

---

<sup>80</sup> 2. odstavek 11. a člena ZUNEO.

<sup>81</sup> Na tem mestu gre za institut Zagovornika načela enakosti po Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO).

<sup>82</sup> Mekina, Dokazano politično kadrovanje, URL: <https://www.mladina.si/47623/dokazano-politico-kadrovanje/>.

<sup>83</sup> 23. člen ZVarD.

<sup>84</sup> Zagovornik načela enakosti – Urad za enake možnosti, Mnenje zagovornika v primeru Strojan (2009), URL: <http://www.mirovni-institut.si/data/tinymce/Izjave%20za%20javnost/mnenje%20zagovornika23.3.09.pdf>.

<sup>85</sup> Na tem mestu gre za institut Zagovornika načela enakosti po Zakonu o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO).

<sup>86</sup> Podrobneje o primeru Kogovšek, Problem (ne)pristranskosti in (ne)odvisnosti zagovornika načela enakosti (2009), str. 14–15, Mekina, Škandal zagovornika enakosti, URL: <https://www.mladina.si/46719/skandal-zagovornika-enakosti/> in Albreht, Preselitev Strojjanov ni bila diskriminacijska, URL: <http://www.delo.si/novice/slovenija/preselitev-strojanov-ni-bila-diskriminacijska.html>.

<sup>87</sup> Zagovornik načela enakosti – Urad za enake možnosti, Mnenje zagovornika v primeru Strojan (2009), URL: <http://www.mirovni-institut.si/data/tinymce/Izjave%20za%20javnost/mnenje%20zagovornika23.3.09.pdf>.

<sup>88</sup> Albreht, Preselitev Strojjanov ni bila diskriminacijska, URL: <http://www.delo.si/novice/slovenija/preselitev-strojanov-ni-bila-diskriminacijska.html> in Mekina, Škandal zagovornika enakosti, URL: <https://www.mladina.si/46719/skandal-zagovornika-enakosti/>.

nasprotujočih si mnenj tako pomembnih organov s področja človekovih pravic in dejstva, da je bil v času dogajanja institut zagovornika umeščen v Urad za enake možnosti, je po mojem mnenju ustvarila dvom o samostojnem delovanju zagovornika in njegovi neodvisnosti, s tem pa jasno prikazala pomembnost ostre ločenosti instituta od drugih državnih organov.

Podobno je tudi danes institut umeščen v mrežo državnih organov.<sup>89</sup> Nedvomno gre pri premiku organa izpod MDDSZ<sup>90</sup> in zakonski določbi o samostojnosti za korak v pravo smer, a to še ne pomeni, da gre za (popolnoma) neodvisen in samostojen organ. Tudi pri današnji umestitvi zagovornika lahko pride do kršitev zahteve po neodvisnosti in samostojnosti. Izpoljenosti tega pogoja torej ne moremo kar sklepati na podlagi pravne ureditve, ampak moramo biti ves čas pozorni (tudi) na dejansko stanje.

Navedena primera in drugi podobni slučajji so zagotovo indikator pomembnosti uzakonjenosti in upoštevanja pogoja neodvisnosti in samostojnosti. Že dvom v obstoj neodvisnosti lahko pomeni kršitev mednarodnih standardov in prepreko za učinkovito delovanje.

## **5. DRUGI POGOJ: OBSTOJ ZADOSTNIH SREDSTEV ZA DELOVANJE INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI**

Za normalno delovanje vsake institucije so nujno potrebna zadostna sredstva. Kaj pravzaprav so »zadostna sredstva«, po mojem mnenju najbolje razloži Evropska komisija v svojem priporočilu, v katerem pravi, da so sredstva zadostna oziroma primerna, če dovoljujejo izvajanje vseh nalog učinkovito, v razumnem času in v okviru zakonsko določenih nacionalnih rokov. Organ mora biti tako sestavljen iz dovoljšnega števila osebja, usposobljenega za izvajanje vseh zakonsko določenih nalog, razpolagati z zadostnimi finančnimi sredstvi in infrastrukturo, ki je nujno potrebna za normalno delovanje.<sup>91</sup>

Ravno zaradi vsega naštetega menim, da je preverjanje izpolnitve tega – drugega pogoja, ključno pri ocenjevanju učinkovitosti zagovornika.

### **5.1. OPREDELITEV POGOJA ZADOSTNIH SREDSTEV INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI**

Zadostna oziroma primerna sredstva, tako finančna kot kadrovska, so tista, ki omogočajo učinkovito delovanje institucije. To pomeni, da so zagovornik in pri njem zaposleni zmožni opravljati vse z zakonom določene naloge in izpolnjevati obveznosti.

---

<sup>89</sup> Glej poglavje 4.1.

<sup>90</sup> Reforma državne uprave leta 2012 je institut zagovornika umestila v okvir MDDSZ. Pred reformo je zagovornik spadal pod Urad za enake možnosti.

<sup>91</sup> Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (European Commission, Commission Recommendation on standards for equality bodies), (2018), str. 8, URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf).

Zagovornik je v Letnem poročilu za leto 2017 zapisal, da so za vzpostavitev zagovornika nujno potrebna zadostna finančna sredstva, zaposlitev ustreznih kadrov in ureditev prostorske ter za delo potrebne infrastrukture. Sredstva je torej razdelil na finančna sredstva, kadrovske zmogljivosti in prostorsko razpoložljivost. Poleg zagonskih oziroma začetnih sredstev, kot poimenuje sredstva, potrebna za ustanovitev organa, pa je neprekinjena zadostna podpora instituta nujen pogoj za zagotovitev njegovega delovanja v skladu z nacionalno zakonodajo in mednarodnimi smernicami in priporočili.<sup>92</sup>

Pomanjkanje sredstev lahko vodi v stanje, v katerem se naloge, ki jih zagovorniku nalagajo zakoni, ne izvajajo v polnem obsegu na vseh področjih pravnega varstva pred diskriminacijo in tako učinkovito varstvo obstaja le v črki zakona.

ZVarD predpisuje varstvo pred diskriminacijo na področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.<sup>93</sup> Našteto je slovenski zakonodajalec povzel iz direktiv Evropske unije in prakse Sodišča Evropske unije. Dodatno so v rednem letnem poročilu Zagovornika za leto 2017 podrobneje navedena področja družbenega življenja, na katerih poteka varstvo pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji. To so iskanje oziroma dostop do zaposlitve, napredovanja na delovnem mestu, dostop do socialnih pravic (kamor spadajo socialna zaščita, varnost in dostop do zdravstvenega varstva), področji vzgoje in izobraževanja, dostop do trga dobrin in storitev.<sup>94</sup> Sporno bi torej bilo stanje, v katerem bi zagovornik zaradi pomanjkanja sredstev pomoč in varstvo nudil oziroma zagotavljal na le nekaterih od zgoraj naštetih področjih oziroma le na podlagi nekaterih osebnih okoliščin.

Nezadostna sredstva oziroma omejevanje potrebnih sredstev so po mojem mnenju tesno povezana s prvim pogojem, opisanim v nalogi – pogojem neodvisnosti. Neučinkovitost zagovornika zaradi neprimernih sredstev lahko vpliva tudi na njegovo samostojnost pri izvajanju nalog, saj je kot državni organ odvisen od sredstev, ki mu jih določi državni zbor. Čuti se tesno povezanost med enim in drugim pogojem, izpolnitev obeh pa je temeljnega pomena za učinkovito delovanje zagovornika kot državnega organa po kriterijih, ki mu jih ne določa le domača, ampak tudi mednarodna in evropska zakonodaja.

---

<sup>92</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 13.

<sup>93</sup> 1. odstavek prvega člena ZVarD.

<sup>94</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 22.

## 5.2. PODLAGA RELAVANTNOSTI SREDSTEV TELES ZA NAČELO ENAKOSTI V MEDNARODNEM PRAVU

Izven okvirov slovenske nacionalne zakonodaje so zadostna finančna sredstva kot bistvena navedena v več dokumentih, med pomembnejšimi sta delovni dokument EQUINET-a,<sup>95</sup> ki je nastal leta 2016, in Splošno priporočilo ECRI št. 2, ki predlaga, da mora biti organom za načelo enakosti zagotovljeno zadostno število osebja in dovolj finančnih sredstev, ki se ne smejo arbitrarno ali disproporcionalno krčiti. Institut naj bi imel ločen proračun oziroma ločeno proračunsko postavko, financiranje pa mora biti letno podvrženo odobritvi s strani parlamenta.<sup>96</sup> Slednje na nacionalni ravni ureja 31. člen ZVarD, ki pravi, da višino sredstev, zagotovljenih iz proračuna Republike Slovenije, namenjenih za delovanje instituta, določa državni zbor.<sup>97</sup>

Iz poročila Zagovornika za leto 2017 je razvidno, da je organ za svoje vzpostavljanje in delovanje skupno porabil 225.352 evrov sredstev iz proračuna. Za leto 2018 je za opravljanje minimalnega obsega z zakonom določenih nalog Zagovornik predvidel finančni načrt v višini 1.110.000 evrov. Pristojno ministrstvo, Ministrstvo za finance, je ob spremembi proračuna za leto 2018 organu dodelilo le 500.000 evrov, kar po oceni Zagovornika znaša manj kot polovico nujno potrebnih sredstev za normalno delovanje organa.<sup>98</sup>

Jasno je, da je zaradi objektivnih razlik med državami določitev enotne višine sredstev ne samo nesmiselna, ampak verjetno tudi nemogoča. Zato noben, tako zavezujoči kot nezavezujoči pravni dokument, ne zapiše točne višine primernih sredstev – določitev le-teh je prepuščena državam samim. V pomoč in kot vodilo je v pojasnjevalnem memorandumu k Splošnemu priporočilu št. 2 ECRI zapisano, da je primernost sredstev organov za načelo enakosti možno izračunati na podlagi objektivnih meril, kot so denimo velikost države, število prebivalcev, stopnja diskriminacije v državi, stroški organa, ki nastanejo pri njegovem delovanju itd.<sup>99</sup>

## 5.3. DOLOČITEV VIŠINE (FINANČNIH) SREDSTEV ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI OB SPREJETJU ZAKONA O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO

Vlada Republike Slovenije je za reševanje vprašanja ureditve novega organa ustanovila Medresorsko delovno skupino, katere naloga je bila priprava celovite institucionalne ureditve področja varstva pred

---

<sup>95</sup> Razvijanje standardov za delovanje organov za načelo enakosti – Delovni dokument EQUINET-a (2016).

<sup>96</sup> 28. člen Splošnega priporočila ECRI št. 2.

<sup>97</sup> 31. člen ZVarD.

<sup>98</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 14.

<sup>99</sup> Odstavek 101 Razlagalnega memoranduma k Splošnemu priporočilu ECRI št. 2, str. 24.



diskriminacijo in zagotavljanja enakosti.<sup>100</sup> Predlagane rešitve je delovna skupina predstavila v dokumentu z naslovom Analiza institucionalne ureditve spodbujanja enakosti in varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji, v katerem sta med drugim zapisani dve možnosti organizacije novega organa za načelo enakosti.<sup>101</sup> V prvem predlogu je bil zagovornik opredeljen kot samostojna specializirana institucija, namenjena posebej za varstvo pred diskriminacijo in spodbujanje enakosti. Zagotavljala naj bi tudi posebno pravno varstvo zoper diskriminacijo na vseh z nacionalnim zakonom opredeljenih področjih. Po drugem predlogu naj bi se večina z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo določenih obveznosti in nalog prenesla na institut varuha človekovih pravic. Edina zagovornikova naloga bi tako bila nadzor nad zasebnim sektorjem, natančneje nad trgom delovne sile, pogoji zaposlovanja in trgom dobrin in storitev.<sup>102</sup> Iz teh očitnih razlik med ureditvijo obveznosti instituta po prvi in drugi možnosti izhaja tudi razlika v sredstvih, namenjenih za vzpostavitev in delovanje instituta. Ko je v aprilu leta 2016 Državni zbor sprejel ZVarD, je zakon naloge in obveznosti instituta uredil tako, kot so bile predvidene v prvem predlogu. Sredstva iz državnega proračuna, namenjena za izvajanje zakona, pa so ostala na ravni, ki je bila predvidena za primer izbire drugega predloga (tj. 200.000 evrov).<sup>103</sup>

#### 5.4. OCENA IZPOLNJENOSTI POGOJA ZADOSTNIH SREDSTEV INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

Zaradi zgoraj opisanega položaja pri določanju višine finančnih sredstev instituta po ZVarD se je Zagovornik že od svoje vzpostavitve,<sup>104</sup> kljub številnim opozorilom, srečaval s problemom pomanjkanja primernih sredstev za normalno delovanje – delovanje, ki mu ga v skladu z mednarodno narekuje nacionalna zakonodaja.

Stališče države glede sredstev, namenjenih za vzpostavitev instituta po novem zakonu, in sredstev za njegovo delovanje v tem in prihajajočih letih je očitno drugačno. Ministrstvo po besedah Zagovornika zagovarja postopno, počasno in progresivno rast.<sup>105</sup> Zagovornik ostro nasprotuje takšnemu pristopu,

---

<sup>100</sup> Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Informacija o uradnem opominu Evropske komisije v zvezi z direktivami 2000/43, 2004/113 in 2006/54 o neustrezni ureditvi organa za spodbujanje enakega obravnavanja – Zagovornika/Zagovornice načela enakosti – predlog za obravnavo, str. 11.

<sup>101</sup> Prav tam, str. 10–11 in Analiza institucionalne ureditve spodbujanja enakosti in varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji, str. 48–52.

<sup>102</sup> Urad za enake možnosti, Analiza institucionalne ureditve spodbujanja enakosti in varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji, str. 49–52, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Informacija o uradnem opominu Evropske komisije v zvezi z direktivami 2000/43, 2004/113 in 2006/54 o neustrezni ureditvi organa za spodbujanje enakega obravnavanja – Zagovornika/Zagovornice načela enakosti – predlog za obravnavo str. 10–11 in Vernik Šetinc, Boštjan: Pripombe Zagovornika načela enakosti na predlog Zakona o varstvu pred diskriminacijo (prva obravnava), str. 8 (pripomba št. 1).

<sup>103</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2016 (2017), str. 61.

<sup>104</sup> Vzpostavitev novega instituta Zagovornika načela enakosti, ki ga ureja ZVarD.

<sup>105</sup> Po besedah zagovornika Lobnika iz 42. redne seje Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, dne 14.6.2017, celoten zapis seje dostopen na: <https://parlamer.si/seja/9627/transkript#1307527> in Tovornik, Težavno vzpostavljanje novega organa (2017), str 34.

saj v primeru počasne rasti instituta le-ta ne more v celoti izvajati nalog, predpisanih v zakonu.<sup>106</sup> Opisano stanje bi se po mojem mnenju dalo označiti za kršitev nacionalnega in mednarodnega prava. Na tej točki se vsekakor strinjam z argumenti Zagovornika, saj država, ki ignorira nujnost izvrševanja (vseh) nalog tako pomembnega instituta, kot je organ za načelo enakosti, ne zasleduje cilja družbe brez neenako obravnavanih oseb.

Pri pregledu nacionalne zakonodaje je jasno, da le-ta ustrezno določi področje določanja sredstev. V ZVarD je zapisano, da se sredstva za delo zagovornika zagotavljajo iz proračuna in da je njihova višina določena s strani državnega zbora.<sup>107</sup> Po mojem mnenju je vprašljivo izvajanje ureditve in spoštovanje številnih mednarodnih določb glede sredstev v praksi. Na ta problem oziroma na neizpolnitev pogoja, ki ga opisujem v tem poglavju, že dolgo opozarja Zagovornik sam,<sup>108</sup> tako v rednih letnih poročilih državnemu zboru kot tudi v izjavam medijem.

Zagovornik ugotavlja tudi, da so na manjko Republiko Slovenijo opozorile številne nacionalne (Varuhinja človekovih pravic) in mednarodne organizacije, kot so na primer Evropska komisija, Komisar za človekove pravice Sveta Evrope, Visoki komisar Združenih narodov za človekove pravice, Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti itd.<sup>109</sup>

Poleg opisanega stanja pa se je institut v poletnih mesecih leta 2018 znašel še pred problemom pomanjkanja ustrezne administrativne podpore. ZVarD namreč določa, da še dve leti od njegove uveljavitve opravljanje administrativno-tehničnih nalog izvaja MDDSZ.<sup>110</sup> Rok je torej potekel maja letos in na osebje instituta zagovornika se je takrat prenesla še ena funkcija. Predvidevam, da to v primeru, da bi institut zagovornika razpolagal z zadostnimi sredstvi, ne bi predstavljalo tolikšnega problema, kot ga sedaj, saj bi obstajala možnost zaposlitve dodatnega osebja, ki bi se ukvarjalo samo s takimi nalogami. Obstaja možnost, da bodo v primeru takšne kadrovske podhranjenosti, kot obstaja trenutno, administrativno tehnične naloge postale dolžnost osebja instituta, ki je že sedaj, zaradi svoje maloštevilčnosti, preobremenjeno. Če je to sklepanje pravilno in bo osebje instituta poleg vsakdanjih zadolžitvev opravljal še delo te vrste, bo neizogiben rezultat delo počasnejše in slabše kakovosti.

---

<sup>106</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 3.

<sup>107</sup> 31. člen ZVarD.

<sup>108</sup> Tako Zagovornik po ZVarD kot njegov predhodnik – institut Zagovornika po ZUNEO.

<sup>109</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 66–71.

<sup>110</sup> 50. člen ZVarD.

Možen razlog za pomanjkanje sredstev je nezavedanje ali celo nezanimanje slovenske (politične) družbe za problem diskriminacije,<sup>111</sup> kar je posebej problematično zato, ker lahko takšna drža vodi v porast neenakosti.

Na višino sredstev, namenjenih državnim organom, med drugim gotovo vpliva tudi gospodarsko stanje. Vendar po mojem mnenju sredstva, namenjena izvajanju zakonsko predvidenih pristojnosti in nalog v zvezi z varstvom pred diskriminacijo in spodbujanjem enakosti, ki jih je zagovornik dolžan opravljati, ne bi smela biti odvisna od trenutnega stanja v državi.

Ne glede na razlog, ki mu lahko pripišemo manko sredstev instituta zagovornika v Republiki Sloveniji danes, je po mojem mnenju očitno obstoj korelacije med kriterijem in učinkovitostjo instituta. Konkretno se posledice kažejo na primer v zamudi pri obravnavi prejetih predlogov za obravnavo diskriminacije, ki je zagotovo ena izmed pomembnejših nalog.<sup>112</sup> V kolikor institut ne opravlja svojih nalog zaradi pomanjkanja sredstev – ne operira v skladu z nacionalnim in mednarodnim pravom, je očitno, da le-to vplivajo na njegovo učinkovitost.

## **6. TRETJI POGOJ: CELOSTNA NACIONALNA PROTIDISKRIMINACIJSKA ZAKONODAJA**

Predispozicija za normalno delovanje instituta zagovornika je ustrezna pravna podlaga, ki jo predstavlja jasna in razumljiva zakonodaja. Šele ko je izpolnjen pogoj celostne normativne ureditve, lahko pričakujemo učinkovito delovanje instituta v praksi. V Republiki Sloveniji omenjeno pravno podlago predstavlja ZVarD.

Pogoj celostne nacionalne zakonodaje sem izbrala, ker menim, da le-ta lahko v primeru neizpoljenosti bistveno vpliva na učinkovitost delovanja zagovornika. Celostna zakonodaja oziroma celostni zakon je zakon, ki izčrpno uredi neko področje. Pomanjkljiva ureditev in pravna negotovost, ki nastane kot rezultat, lahko pripeljeta do preprek pri zagovornikovem delovanju.

Slovenska protidiskriminacijska zakonodaja je po mojem mnenju, z izjemo točke, ki jo izpostavim spodaj, relativno dobro urejena. Imamo dobro predvidene opredelitve diskriminacije, jasno zamejena področja varovanja pred diskriminacijo, jasno predvidene nosilce nalog boljja proti diskriminaciji in spodbujanja enakosti, dobro urejeno področje pozitivne diskriminacije oziroma pozitivnih ukrepov itd.

---

<sup>111</sup> Več o percepciji javnosti glede diskriminacije v: Javnomnenjska raziskava diskriminacije v Sloveniji, Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 74–98.

<sup>112</sup> Dodaten razlog za neobravnavo prejetih predlogov je tudi nedoločenost postopka obravnave prejetih predlogov za obravnavo diskriminacije. Glej 6. poglavje.

Kot pomanjkljivost sem iz ZVarD izločila pravno ureditev pristojnosti slovenskega telesa za načelo enakosti. Natančneje gre tu za nepopolno ureditev postopka pred zagovornikom v primeru diskriminacije. Kot ugotavljam v naslednjih podpoglavjih, zakon v svojih določbah ne določi tipa postopka zagovornikove pristojnosti odločanja o obstoju diskriminacije, kar je tesno povezano tudi s praktičnim (ne)izvajanjem te naloge.

## 6.1. MEDNARODNA UREDITEV NALOG IN PRISTOJNOSTI TELES ZA NAČELO ENAKOSTI

Protidiskriminacijske direktive Evropske unije med drugim določajo naloge in pristojnosti, ki jih morajo države članice nujno prenesti v nacionalno zakonodajo. Med njih spadajo zagotavljanje neodvisne (pravne) pomoči žrtvam diskriminacije, opravljanje raziskav v zvezi z diskriminacijo, zagotavljanje objave neodvisnih poročil, dajanje priporočil itd.<sup>113</sup> Poleg teh t. i. minimalnih standardov države v svoji nacionalni zakonodaji še podrobneje uredijo področje.

Splošno priporočilo ECRI št. 2 organom za načelo enakosti priznava tri vrste različnih pristojnosti.<sup>114</sup> Prva je skupek spodbujanja enakopravnosti in preprečevanja diskriminacije, druga je pristojnost nudenja pomoči prizadetim in sodelovanja v sodnih postopkih ter tretja – odločanje.<sup>115</sup> Pooblastilo odločanja mora po priporočilu vsebovati pristojnost prejetanja, preučevanja, zasliševanja in usklajevanja prijav diskriminacije ter sprejetanja odločitev glede prijav, odločanje o tem, ali je prišlo do kršitve civilne ali upravne protidiskriminacijske zakonodaje ter izdajanje pravno zavezujočih odločitev, ki predvidevajo ukrepe, katerih namen je zasledovanje cilja nediskriminacije. V kolikor organi za načelo enakosti po nacionalni zakonodaji nimajo pristojnosti izdajanja pravno zavezujočih odločitev, morajo imeti pristojnost izdajanja in izvajanja nezavezujočih priporočil.<sup>116</sup>

## 6.2. NACIONALNA UREDITEV NALOG IN PRISTOJNOSTI SLOVENSKEGA TELES ZA NAČELO ENAKOSTI

Zagovornik v okviru nalog, ki mu jih določa nacionalna zakonodaja, opravlja neodvisne raziskave o položaju oseb z določeno osebno okoliščino (zlasti spola, narodnosti, rase ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti ter ostalih vprašanj v zvezi z diskriminacijo oseb z določeno osebno okoliščino), objavlja neodvisna poročila in daje priporočila državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom in drugim subjektom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino

---

<sup>113</sup> Zbrano iz Direktive Sveta 2000/43/ES, Direktive Sveta 2004/113/ES, Direktive 2006/54/ES in Direktive 2014/54/ES.

<sup>114</sup> Splošno priporočilo ECRI št. 2 je pravno nezavezujoč dokument, ki državam lahko služi kot vodilo pri ureditvi področja.

<sup>115</sup> 10. člen Splošnega priporočila ECRI št. 2.

<sup>116</sup> 17. in 18. člen Splošnega priporočila ECRI št. 2

(glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije), opravlja naloge inšpekcijskega nadzora (na podlagi predlogov iz 5. poglavja tega zakona glede spoštovanja določb tega ali drugega zakona, ki določa njegovo pristojnost), zagotavlja neodvisno pomoč diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, osvešča splošno javnost o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje, spremlja splošno stanje v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami, predlaga sprejetje posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine, sodeluje v sodnih postopkih zaradi diskriminacije, zagotavlja izmenjavo razpoložljivih informacij o diskriminaciji z organi Evropske unije ter opravlja druge naloge, določene z ZVarD.<sup>117</sup>

Poleg zapisanega lahko – v kolikor oceni, da je zakon ali drug predpis diskriminatoren – v skrajnem primeru začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.<sup>118</sup>

ZVarD zagovorniku (in pristojnim inšpekcijam) kot eno izmed obveznosti nalaga tudi inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb tega in drugih zakonov glede prepovedi posameznih oblik diskriminacije. Zagovornik pri izvajanju inšpekcijskega nadzora uporablja tudi določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru – ZIN. Če se inšpekcijski nadzor zaključi z ugotovitvijo, da je prišlo do kršitve prepovedi diskriminacije, lahko zagovornik izda odločbo, s katero odredi odpravo nepravilnosti, predlaga sprejetje ustreznih ukrepov za preprečitev nadaljnje diskriminacije in odpravo posledic ter prepoved nadaljnje diskriminacije. Dopušča mu tudi možnost takojšnje odstopitve primera pristojni inšpekciji.<sup>119</sup>

Med pristojnosti zagovornika poleg zgoraj navedenega spada tudi dolžnost obravnave prejetih pobud domnevne diskriminacije. Ravno to pristojnost bom izpostavila v nadaljevanju, saj je po mojem mnenju pomanjkljivo urejena. Natančno ovrednotenje sledi v oceni stanja izpolnitve pogoja celostne zakonodaje.<sup>120</sup>

#### 6.2.1. POSTOPEK OBRAVNAVANJA PREJETIH PREDLOGOV ZA OBRAVNAVO DISKRIMINACIJE PO ZAKONU O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO

Ena izmed nalog zagovornika je torej zagotavljanje pomoči diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo, do česar lahko pride na predlog ali po uradni dolžnosti. Posamezniki ali skupina posameznikov, ki meni, da je bila diskriminirana, lahko pri

---

<sup>117</sup> 21. člen ZVarD.

<sup>118</sup> 38. člen ZVarD.

<sup>119</sup> 42. člen ZVarD.

<sup>120</sup> Poglavje 6.3.

institutu zagovornika vloži t. i. predlog za obravnavo diskriminacije.<sup>121</sup> Po uradni dolžnosti se postopek začne, če je zagovornik o diskriminaciji seznanjen anonimno,<sup>122</sup> na podlagi predloga tretje osebe ali na drug način. V takem primeru zagovornik pridobi soglasje diskriminirane osebe, če je le-to možno določiti.<sup>123</sup> Po prejetju pobude zagovornik preveri navedbe pri domnevnemu povzročitelju diskriminacije in morebitnih drugih relevantnih osebah, poleg tega lahko tudi zahteva izročitev dokumentov in posredovanje podatkov, pomembnih za postopek.<sup>124</sup>

#### 6.2.1.1. POSLOVNIK ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

ZVarD določa, da mora zagovornik izdati poslovnik, v katerem sta določena notranja organiziranost organa in postopek, v treh mesecih od imenovanja.<sup>125</sup>

Trenutni zagovornik, ki je bil imenovan konec leta 2016, je s pripravo poslovnika pričel takoj po imenovanju, vendar so se že na razpravi o aktu pokazale številne nejasnosti. Po oceni Zagovornika je šlo za vprašanja, ki so zahtevala premišljen in dolgoročno naravnani pristop. Z namenom razrešitve nejasnosti je stopil v stik z zadevnimi ministrstvi in pravnimi strokovnjaki. Na podlagi pridobljenih mnenj in priporočil naj bi bil poslovnik sprejet še v letu 2018.<sup>126</sup> V letnem poročilu za leto 2017, ki ga je Zagovornik aprila 2018 predložil državnemu zboru, se nahaja tudi časovnica usklajevanja besedila poslovnika. Poslovnik naj bi bil tako dokončno sprejet še to leto.<sup>127</sup>

### 6.3. OCENA STANJA IZPOLNITVE POGOJA CELOSTNE PROTIDISKRIMINACIJSKE ZAKONODAJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Pri pregledu zakona lahko opazimo, da le-ta nejasno določa postopek obravnave prejetih predlogov za obravnavo diskriminacije, ki spada med temeljne naloge instituta. Zakon ureja postopek v dveh ločenih poglavjih – št. 5 in št. 7, vendar zakonodajalec ni določil vrste oziroma tipa postopka, po katerem naj bi ta potekal. Nejasna je tudi narava postopka. Procesnih vprašanj zakon ne ureja popolno, ampak odkazuje na subsidiarno uporabo Zakona o inšpekcijskem nadzoru<sup>128</sup> in Zakona o splošnem upravnem postopku.<sup>129</sup> Ostajajo (vsaj) tri različne vrste postopka, po katerem bi se postopek pred

---

<sup>121</sup> 33. člen ZVarD.

<sup>122</sup> Možno je podati tudi anonimni predlog za obravnavo diskriminacije.

<sup>123</sup> 4. člen ZVarD.

<sup>124</sup> 37. člen ZVarD.

<sup>125</sup> Tretji odstavek 32. člena in 51. člen ZVarD.

<sup>126</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 19 in 26.

<sup>127</sup> Podroben pregled časovnice v: Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 19.

<sup>128</sup> Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), Ur. l. RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

<sup>129</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

zagovornikom lahko vodil, in to so *sui generis*<sup>130</sup> postopek v povezavi z inšpekcijskim postopkom,<sup>131</sup> inšpekcijski in upravni postopek.<sup>132</sup>

Kot je omenjeno že zgoraj, lahko po pregledu protidiskriminacijske in druge zakonodaje pridemo do zaključka, da so glede določitve vrste postopka možne tri »rešitve«. Prva je uvedba nekakšnega dvofaznega postopka, pri katerem bi bil v prvi fazi v ospredju edinstven postopek pred zagovornikom – ta postopek bil urejen s poslovnikom, druga faza pa bi imela lastnosti inšpekcijskega nadzora, pri čemer je pomembno, da bi se poleg določb ZIN upoštevale tudi posebnosti, ki so značilne za ZVarD. Druga možnost, na katero nakazuje ZVarD, je vodenje postopka po pravilih upravnega postopka in tretja, po pravilih inšpekcijskega nadzora. Ne glede na končno izbiro vrste oziroma tipa postopka je določitev nujna, saj igra veliko vlogo pri stabilnem in učinkovitem varstvu pred diskriminacijo.

Nejasnost zakonodaje pri opredelitvi postopka pred institutom zagovornika po mojem mnenju predstavlja obsežen problem pri izpolnjevanju vseh z nacionalnim in mednarodnim pravom določenih nalog.

Menim, da institut s tako hibo ne more normalno delovati in izpolnjevati svojih nalog, kar se kaže tudi v trenutnih zamudah pri obravnavanju prejetih pobud, o katerih govori Zagovornik v letnih poročilih. Gre torej za nepopolno izpolnitev pogoja celostne zakonodaje na normativni ravni, saj trenutno ni jasne podlage v zakonu, ki bi odkazala na eno ali drugo vrsto postopka.

Po eni strani lahko iz ZVarD razberemo, da naj bi bil postopek določen v internem poslovniku instituta, kar nakazuje na možnost izbire prej opisanega »dvofaznega« postopka, vendar so to vsaj zaenkrat samo moja ugibanja. Jasno je, da je zaradi pravne varnosti čimprejšnja določitev načina obravnave predlogov diskriminacije nujna, saj bo le tako zagovornik lahko obravnaval prejete predloge za obravnavo diskriminacije in s tem izpolnjeval svojo dolžnost nudenja pomoči (domnevnim) žrtvam diskriminacije.

Problem nedoločenosti postopka in neobstoja poslovnika vzpostavlja dvom v zmožnosti zagovornika pri preprečevanju diskriminacije. Čim hitrejša rešitev negotovosti glede različnih možnosti postopka je za zagovornikovo izpolnjevanje nalog nujna, izpolnjevanje nalog oz. pristojnosti pa bistveno za učinkovito delovanje zagovornika.

Tako menim, da vse dokler takšne nejasnosti oziroma nestabilnosti ne bodo odpravljene, ne moremo govoriti o popolni izpolnjenosti pogoja celostne pravne ureditve in s tem učinkovitega delovanja zagovornika.

---

<sup>130</sup> Posebna vrsta postopka, lastna institutu Zagovornika.

<sup>131</sup> Postopek po ZIN.

<sup>132</sup> Postopek po ZUP.

## **7. ČETRTI POGOJ: SPLOŠNA JAVNOST IN POZNAVANJE PODROČJA DISKRIMINACIJE, PRAVNE UREDITVE TER INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI<sup>133</sup>**

Kot četrti kriterij sem izbrala odnos splošne javnosti do instituta zagovornika in področja njegovega dela. Pod pojmom »odnos« bom razumela mnenje posameznikov o institutu Zagovornika in diskriminaciji, prepoznavnost zagovornika, poznavanje protidiskriminacijskega področja in njegovo pravno ureditev. Po eni strani gre za (ne)poznavanje instituta zagovornika s strani splošne javnosti in po drugi za (ne)zaupanje v institut.

Vednost o naštetem (o pojmu diskriminacije in o institutu samem) je pomembna predvsem zaradi narave dela zagovornika. Menim, da že samo mnenje javnosti lahko vpliva na učinkovitost izpolnjevanja nalog preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti. Nevednost, nepoznavanje prava ali že omenjeno nezaupanje v sistem varstva pa lahko vodi do neizkoriščenosti obsega zaščite pred diskriminacijo.

Pri percepciji javnosti gre po mojem mnenju za odvisen pogoj. Njegova izpolnitev ni možna ob istočasni neizpolnitvi drugih pogojev, ki sem jih predstavila v nalogi. Samo v primeru, da institut na podlagi jasne in razumljive zakonodaje deluje neodvisno in samostojno, obstaja možnost zaupanja v organ s strani splošne javnosti.

Šele pozitiven odnos družbe in zaupanje v učinkovitost delovanja instituta zagovornika vodita v aktivno ravnanje posameznikov in družbe pri javljanju primerov diskriminacije. Nujno je torej ustvarjanje kulture spoštovanja pravic, v kateri so dejanja, namenjena preprečevanju diskriminacije, sprejeta kot nekaj dobrega, nekaj, kar ima lahko za posledico zmanjšanje neenakega obravnavanja.

### **7.1. POZNAVANJE POJMA DISKRIMINACIJE IN INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI**

Do prepovedane diskriminacije ne pride samo s strani javnopравnih subjektov, ampak zakon prepoveduje neenako obravnavanje tudi s strani zasebnopravnih subjektov. Zavedati se moramo, da tudi diskriminacija s strani slednjih pomeni škodljivo ravnanje, ki ima lahko daljnosežne in uničujoče posledice tako za posameznika, ki je diskriminiran, kot tudi širše – za družbo, njen razvoj itd. Zakon pred diskriminacijo varuje le na področjih družbenega oziroma javnega življenja. To obsega področja, na katerih posamezniki uveljavljajo svoje pravice in izvajajo dolžnosti ter pri tem nastopajo v pravnem

---

<sup>133</sup> Na področju percepcije diskriminacije in instituta zagovornika s strani javnosti sem bila soočena s pomanjkanjem literature. Razlog lahko iščemo tudi v nedavni spremembi nacionalne zakonodaje. V nalogi navajam le relevantne, nove podatke. Obstajajo domače in tuje raziskave, ki se nanašajo na žrtve diskriminacije, statistiko pojava itd., hkrati pa le omejeni podatki o mnenju javnosti glede instituta zagovornika načela enakosti in spopadanju Republike Slovenije s problemom diskriminacije.



prometu. Tako zakon ne varuje posameznikov v zasebnih razmerjih, kot so npr. družinska, prijateljska razmerja.<sup>134</sup> Vedeti in razumeti vse zapisano je bistveno pri razumevanju pravic, ki jih ima posameznik v položaju diskriminirane osebe. Posledično se, če žrtev ne pozna svojih pravic, ne posluži aktivnega pristopa proti neenakosti, s katero se sooča. Ravno zato je pomembno, da zagovornik širi informacije o pojmu diskriminacije, pravni ureditvi področja in o institutu samem. Vse opisano spada pod njegove naloge po ZVarD.

Zagovornik sicer ni edini organ, ki mora skrbeti za širjenje znanja o prepovedi diskriminacije in spodbujanju enakosti. Med njih lahko zagotovo štejemo Varuha človekovih pravic, ministrstva, razne agencije, medije itd.<sup>135</sup> O sodelovanju državnih organov pri izvajanju nalog s protidiskriminacijskega področja podrobneje v naslednjem, sedmem poglavju.

## 7.2. JAVNOMNENSKA RAZISKAVA O DISKRIMINACIJI IN INSTITUTU ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

Z namenom pridobiti vpogled v javno mnenje o diskriminaciji je v letu 2017 Zagovornik izvedel raziskavo o diskriminaciji v Sloveniji. Reprezentativen vzorec populacije so predstavljali prebivalci Republike Slovenije v starosti od 15 do 75 let, od tega 51 odstotkov moških in 49 odstotkov žensk. Ugotovitve raziskave kažejo, kaj javnost razume pod pojmom neenakega obravnavanja, osebnih okoliščin, kako ocenjuje današnjo situacijo glede diskriminacije, zanimanje za prejemanje informacij na temo diskriminacije s strani Zagovornika itd.<sup>136</sup>

Skrbi vredni so rezultati, ki kažejo na dejstvo, da približno dve tretjini sodelujočih ne pozna niti enega pravnega akta, katerega namen je preprečevanje in odprava diskriminacije. Skoraj enako število vprašanih ne pozna niti enega organa za spodbujanje enakopravnosti in varstvo pred diskriminacijo. Poznavanje instituta zagovornika načela enakosti, ki je bil ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo, je neznatno. Za državni organ, ki je v Sloveniji pristojen za boj proti neenakopravnosti in varstvo pred diskriminacijo, je le odstotek vprašanih navedlo zagovornika.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 22.

<sup>135</sup> Obveznost širjenja informacij, preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti nosijo vsi državni organi.

<sup>136</sup> Podrobneje o javnomnenski raziskavi na spletni strani Zagovornika, URL: <http://www.zagovornik.si/izpostavljam/> in Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 74–98.

<sup>137</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 75.

### 7.3. OCENA STANJA GLEDE IZPOLNITVE POGOJA POZNAVANJA PODROČJA DISKRIMINACIJE, PRAVNE UREDITVE IN INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI

Podatke o poznavanju pojma diskriminacije, institutu in njegovi pravni ureditvi itd. sem črpala iz zgoraj omenjene javnomnenjske raziskave, katere rezultati so po mojem mnenju zaskrbljujoči. Izstopa predvsem nepoznavanje instituta zagovornika in zakonodaje, ki posameznike varuje pred diskriminacijo. Obstaja namreč povezava med poznavanjem področja in učinkovitostjo delovanja instituta. V primeru nepoznavanja namreč lahko pride do situacije, v kateri se diskriminirani posameznik ne posluži obstoječega pravnega varstva. Do enake situacije lahko pride tudi, če diskriminirana oseba oziroma oseba, ki je bila kršitvi priča, ne zaupa nacionalnemu sistemu varstva pred diskriminacijo.

Na tem mestu je po mojem mnenju smiselno stopiti korak dlje in se vprašati, zakaj pride do opisanih položajev ter kako, če je to mogoče, izboljšati trenutno stanje. Logična rešitev za prvi del problema (tj. nepoznavanje področja) spada pod naloge tako zagovornika kot tudi ostalih državnih organov – osveščanje javnosti o diskriminaciji in ukrepih za njeno preprečevanje s strani zagovornika ter ustvarjanjem pogojev za enako obravnavanje vseh posameznikov s strani drugih državnih organov.<sup>138</sup> Oboji bi morali po mojem mnenju v prihodnosti več časa in sredstev nameniti ozaveščanju in izobraževanju javnosti, z namenom preventive in odprave diskriminacije ter nestrpnosti.

Možen krivec za nepoznavanje instituta zagovornika so tudi slovenski mediji. Pomanjkanje glasu o institutu je zaznati tako v spletnih časopisih kot tudi v tradicionalnih medijih. V zadnjih letih, med letom 2016 in danes, so se na protidiskriminacijskem področju v Republiki Sloveniji zgodile številne spremembe, o katerih pa splošna javnost ni veliko slišala. Podkrepitev moje teze predstavlja zlasti javnomnenjska raziskava, ki jo je izvedel institut Zagovornika v prejšnjem letu.<sup>139</sup>

Javno mnenje o delovanju zagovornika je povezano z več elementi, ne le s širitvijo informacij in znanja. Menim, da bi k kar najboljšem javnem mnenju o institutu najbolj pripomogla izpolnitev ostalih, v tej nalogi predstavljenih pogojev, še posebej dejanska neodvisnost in videz neodvisnosti zagovornika, zadostna sredstva in urejen, jasen in hiter postopek obravnavanja primerov diskriminacije.

Pri morebitnem negativnem mnenju javnosti o institutu zagovornika gre pravzaprav za nezaupanje v postopek, v delovanje organa in v učinkovite sankcije povzročiteljem neenakega obravnavanja. Na zaupanje, ki je pomemben faktor, lahko vpliva več dejavnikov. Med njimi so dvom v neodvisnost

---

<sup>138</sup> O dolžnostih drugih državnih organov podrobneje v osmem poglavju.

<sup>139</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 74–100.

instituta zagovornika, nezaupanje v njegovo sposobnost reševanja pobud, splošno nezaupanje v sodni sistem v Republiki Sloveniji itd.

## **8. PETI POGOJ: SODELOVANJE INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI Z DRUGIMI ORGANI**

Za učinkovito delovanje zagovornika načela enakosti pri izpolnjevanju nalog in obveznosti je pomembno tudi njegovo sodelovanje z različnimi državnimi in nedržavnimi organizacijami. Kot državna institucija za spodbujanje enakosti in zaščito pred diskriminacijo se mora pri izpolnjevanju svojih nalog za doseg kar najboljših rezultatov povezovati z drugimi organi. Sodelovanje lahko poteka na različne načine, večinoma v obliki izmenjave informacij.

### **8.1. NOSILCI NALOG ZA SPODBUJANJE ENAKEGA OBRAVNAVANJA PO ZAKONU O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO**

Kot nosilce nalog za spodbujanje enakega obravnavanja ZVarD določa državne organe, lokalne skupnosti, samoupravne narodne skupnosti in nosilce javnih pooblastil.<sup>140</sup> Zavest države o pomembnosti dela zagovornika je zagotovo en izmed temeljnih pogojev za učinkovito delovanje organa, saj le tako lahko sledi izpolnjenost drugih pogojev opisanih v tem poglavju. Takšna podpora se kaže v zadostnih sredstvih za normalno delovanje organa in v zakonodaji, ki institutu omogoča zares neodvisno in samostojno delovanje ter s tem izpolnjevanje mednarodnih standardov. Ker slednja določa naloge in pristojnosti instituta, je bistvenega pomena za njegove zmožnosti varovanja pred diskriminacijo.

V skladu z ZVarD je zagovornik zavezan spremljati proces ustvarjanja pogojev za enako obravnavanje vseh posameznikov pri državnih organih, lokalnih skupnostih, samoupravnih narodnih skupnostih in nosilcih javnih pooblastil na svojem področju.<sup>141</sup> Zakon zavezuje vse zgoraj naštetе nosilce nalog, da na svojem področju v okviru svojih pristojnosti ustvarjajo pogoje za enako obravnavanje vseh posameznikov. To naj počno s spremljanjem položaja, osveščanjem in z ukrepi normativne in politične narave.<sup>142</sup>

Med pomembnejšimi subjekti, ki so bistveni pri preprečevanju diskriminacije in spodbujanju enakopravnosti, je zagotovo država sama. Nujno se je zavedati dejstva, da nihče ne more in ne sme nadomestiti aktivne (politične) vloge, ki jo ima država. S tem je mišljeno usmerjanje, vodenje in njen

---

<sup>140</sup> 14. člen ZVarD.

<sup>141</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 47.

<sup>142</sup> 14. člen ZVarD.

zgled drugim subjektom.<sup>143</sup> Ravno država je tista, ki postavi nacionalni okvir za boj proti diskriminaciji, položi torej temelje, na katerih institut zagovornika deluje. Nevladne organizacije pa nudijo pomoč zlasti pri ozaveščanju javnosti, zbiranju podatkov, izobraževanju družbe o problemu diskriminacije itd.

Kot že omenjeno, zagovornik svoje delo dopolnjuje s sodelovanjem z drugimi institucijami. Na podlagi ZVarD tako pristojni inšpekcijski organi<sup>144</sup> zbirajo in posredujejo zbrane podatke o številu obravnavanih primerov diskriminacije po posameznih osebnih okoliščinah, po oblikah diskriminacije in po posameznih področjih zagovorniku.<sup>145</sup> ZvarD podeljuje pristojnost izvajanja inšpekcijskega nadzora<sup>146</sup> nad določbami zakona zagovorniku in (pristojnim) inšpekcijam.<sup>147</sup> V kolikor zagovornik pri nadzoru ugotovi kršitev prepovedi diskriminacije, lahko sam odredi odpravo najdenih nepravilnosti, predlaga sprejetje ustreznih ukrepov za preprečitev nadaljnje diskriminacije oziroma odpravo njenih posledic in prepove nadaljnjo diskriminacijo.<sup>148</sup> Poleg naštetega lahko zagovornik obravnavano zadevo odstopi pristojni inšpekciji, ki mora prejeti primer obravnavati in o odločitvi obvestiti zagovornika. Do takega odstopa zadeve lahko pride, če zagovornik presodi, da bi bila izdaja odločbe z njegove strani nesmiselna – tako se takoj začne postopek o prekršku s strani inšpekcije kot prekrškovnega organa po ZVarD,<sup>149</sup> ali pa v primeru, če kršitelj ne izvrši zagovornikove odločbe v postavljenem roku.<sup>150</sup>

Med nosilce nalog za spodbujanje enakega obravnavanja poleg inšpekcij spadajo tudi ministrstva, mestne občine, policija, varuh človekovih pravic itd.<sup>151</sup>

Pomembno je tudi sodelovanje s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami (društva, ustanove in zasebni zavodi), ki so tako ali drugače povezani s področjem protidiskriminacije. Zagovornik se je v letu 2017 uspešno povezoval s številnimi nevladnimi organizacijami, med katerimi so bile Amnesty International Slovenije, Društvo Ključ, Mirovni inštitut, Slovenska fundacija za Unicef itd.<sup>152</sup> Sodelovanje le-teh je relevantno pri zbiranju podatkov, opozarjanju na diskriminacijo, širjenju

---

<sup>143</sup> Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011 (2012), str. 18.

<sup>144</sup> Podrobneje o pristojnih inšpekcijskih organih URL: <http://www.zagovornik.si/uporabne-povezave/nacionalne-institucije/> in Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 40–44.

<sup>145</sup> 16. člen ZVarD.

<sup>146</sup> Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov.

<sup>147</sup> Prvi in drugi odstavek 42. člena ZVarD.

<sup>148</sup> 3. odstavek 42. člena ZVarD.

<sup>149</sup> 44. člen ZVarD.

<sup>150</sup> 4. odstavek 42. člena in 43. člen ZVarD.

<sup>151</sup> Več o sodelovanju z naštetimi organi v Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 45–46 in 49–57.

<sup>152</sup> Ostale nevladne organizacije, našete v Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 10.

informacij javnosti itd. Kljub obstoječim načinom sodelovanja pa mora biti iz razlogov, navedenih v četrtem poglavju naloge, zagovornik pri svojem delovanju samostojen.

## 8.2. SODELOVANJE Z MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI

Poleg sodelovanja na nacionalni ravni se zagovornik in njegovi sodelavci v okviru svojega delovanja povezujejo tudi s številnimi mednarodnimi organizacijami.<sup>153</sup> Sodelovanje v obliki izmenjave podatkov onkraj Republike Slovenije mu narekuje ZVarD.<sup>154</sup> Sodelovanje poteka tudi v nasprotni smeri, kar pomeni, da zagovornik kot telo za načelo enakosti kontinuirano posreduje rezultate raziskav in spremljanja pojava diskriminacije v Sloveniji evropskim institucijam.<sup>155</sup>

Zagovornik se pri svojem delu povezuje z Evropsko komisijo, natančneje z Generalnim direktoratom za pravosodje in potrošnike,<sup>156</sup> Agencijo Evropske unije za temeljne pravice (FRA),<sup>157</sup> EQUINET-om, Komisarjem za človekove pravice Sveta Evrope,<sup>158</sup> Komisijo za boj proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope (ECRI), Svetovalnim odborom za Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin in Visokim komisarjem Združenih narodov za človekove pravice.<sup>159</sup> Poleg sodelovanja z vsemi omenjenimi mednarodnimi organi zagovornik sodeluje tudi z drugimi državami, kar omogoča izmenjavo znanja, mnenj in dobrih praks neposredno s telesi za načelo enakosti drugih držav.<sup>160</sup>

## 8.3. OCENA IZPOLNJENOSTI KRITERIJA SODELOVANJA INSTITUTA ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI Z DRUGIMI SUBJEKTI

Pri oceni izpolnjenosti kriterija sodelovanja zagovornika z drugimi subjekti se bom osredotočila na njegovo sodelovanje na nacionalni ravni. Menim namreč, da na mednarodni ravni, pri sodelovanju in izmenjavi informacij z mednarodnimi organizacijami, kot so in drugimi državami, ni bistvenih ovir.

Kot problematično vidim povezavo na relaciji državni organi – zagovornik. V letu 2017 je namreč zagovornik prošnja za zbiranje podatkov glede preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti

---

<sup>153</sup> Med drugim tudi z drugimi telesi za načelo enakosti. Glej poglavje 2.2.

<sup>154</sup> Deveta alineja 21. člena ZVarD.

<sup>155</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 66.

<sup>156</sup> Evropska komisija kot varuhinja evropske pravne ureditve na področju boja proti diskriminaciji sprejema različne ukrepe, ki so namenjeni zlasti izboljšanju znanja o diskriminaciji, podpori razvoja politik enakosti, izmenjavi dobrih praks med članicami itd. V Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 66.

<sup>157</sup> Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) državam članicam Evropske unije in organom za načelo enakosti zagotavlja neodvisno pomoč in strokovno znanje s področja temeljnih pravic. Več na spletni strani Agencije, URL: <http://fra.europa.eu/sl>.

<sup>158</sup> Gre za politični organ, ki skrbi za spoštovanje človekovih pravic. Več na spletni strani Komisarja za človekove pravice Sveta Evrope URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate>.

<sup>159</sup> Več na spletni strani Urada Visokega komisarja za človekove pravice, URL: <https://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx>.

<sup>160</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 72.

poslal petindvajsetim inšpekcijskim organom.<sup>161</sup> Odgovor je prejel le od sedemnajstih, preostalih osem se ni odzvalo.<sup>162</sup> Podobno neodzivnost opazimo pri ministrstvih, od štirinajstih je odgovor zagovorniku namreč posredovalo le osem ministrstev.<sup>163</sup> Ti podatki so po mojem mnenju zaskrbljujoči, saj je za celostno spodbujanje enakosti nujno potrebno aktivno delovanje vseh nosilcev nalog.

Razlog, da smo danes priča visoki stopnji neodzivnosti oziroma pasivnosti državnih organov, iščem v nezavedanju teže problema diskriminacije in morda tudi v pomanjkanju politične volje pri reševanju takšnih vprašanj. Pasivnost se kaže zlasti v pomanjkljivi izmenjavi informacij in še pomembnejše, v nezadostnih sredstvih, namenjenih za delovanje instituta zagovornika.

V kolikor država ni pripravljena sprejeti odgovornosti oziroma vloge, ki bi jo po mednarodnih standardih morala igrati v boju proti diskriminaciji, se stopnja učinkovitosti zagovornika sama od sebe zagotovo ne more spremeniti.

---

<sup>161</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 40 in Tabela pregleda prejetih podatkov inšpekcijskih organov v Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 43.

<sup>162</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 42.

<sup>163</sup> Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017 (2018), str. 49.

## 9. ZAKLJUČEK

Pri pisanju naloge sem ugotovila, da pri pojavu diskriminacije ne gre za problem posameznika ampak za problem družbe, ki ga dandanes podcenjujemo. Ne zavedamo se oziroma podcenjujemo daljnosežne in izredno uničujoče posledice, ki jih ima za posameznika in družbo v kateri živi. Pozabljamo, da škodljive posledice lahko prizadenejo tudi širšo družbo – kakovost življenja, ekonomski razvoj, socialno varstvo itd.<sup>164</sup>

Dokončne rešitve za neenakost po mojem mnenju zagotovo ne smemo iskati samo v oblikah odprave oziroma blaženja posledic diskriminacije in neenakega obravnavanja. Nujen je sistem varstva in spodbujanja enakosti, ki razpolaga z zadostnimi sredstvi in primerno zakonodajo, na podlagi katere lahko organ, kot je zagovornik izvršuje vse z zakonom določene naloge.

V besedilu predstavljenih pet pogojev ima po mojem mnenju največji vpliv na stopnjo učinkovitosti delovanja instituta Zagovornika načela enakosti. Ob njihovem vrednotenju posebej izstopa njihova povezanost. Nezadostna sredstva slovenskega zagovornika nedvomno vplivajo na njegovo neodvisnost in samostojnost. Kljub temu da gre po zakonu za samostojen organ, lahko pomanjkanje finančnih sredstev privede do (videza) odvisnosti in nesamostojnosti. Prav tako brez zadostnih sredstev zagovornik ne more izpolnjevati vseh svojih nalog in obveznosti, kar vodi v nezaupanje javnosti v delovanje organa.<sup>165</sup> Na nezaupanje javnosti in nepoznavanje organa s strani javnosti, ki sem ju združila v sedmo poglavje, po mojem mnenju nikakor ne smemo pozabiti. Oba namreč negativno vplivata na učinkovitost delovanja, saj v kolikor potencialne žrtve diskriminacije ne poznajo svojih pravic in možnosti postopka pred zagovornikom, le-ta ne deluje v skladu s svojimi nameni. Na tej točki je opazna še pomanjkanje točne in jasne določitve postopka, do katere se opredelim v šestem poglavju. Zadnji pogoj, ki ga omenjam v nalogi, je sodelovanje instituta zagovornika z drugimi državnimi in nedržavnimi organi v obliki izmenjave podatkov, metod, znanja in s tem zasledovanja konstruktivnih pristopov k reševanju problema diskriminacije. V kolikor bi bila stopnja sodelovanja med omenjenimi akterji dovolj visoka, bi zagovornik razpolagal z zadostnimi informacijami predvsem pa bi imel dovoljšno podporo in pomoč pri boju proti diskriminaciji in spodbujanju enakosti. Kot navajam že v osmem poglavju, naštetu ni le naloga instituta, ampak je tako ravnanje<sup>166</sup> tudi dolžnost vsakega državnega organa. Povezava med posameznimi pogoji, ki vsak zase vplivajo na učinkovitost delovanja in hkrati drug na drugega, je evidentna.

---

<sup>164</sup> Kogovšek Šalomon, Petkovič, O diskriminaciji: priročnik za novinarke in novinarje (2007), str. 28–29.

<sup>165</sup> O pomembnosti zaupanja v institut Zagovornika in podobne organe poglavje 4.1., Komisija za preprečevanje korupcije, Letno poročilo 2017 (2018), str. 9 in Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije, Letno poročilo 2016 (2017), str. 9.

<sup>166</sup> Kot nosilce nalog za spodbujanje enakega obravnavanja 14. člen ZVarD določa državne organe, lokalne skupnosti, samoupravne narodne skupnosti in nosilce javnih pooblastil, ki so dolžni okviru svojih pristojnosti ustvarjati pogoje za enako obravnavanje vseh oseb.

Pri ocenjevanju izpolnjenosti pogojev presojam, da ugotovljenih neučinkovitosti nikakor ne moremo pripisati (zgolj) nepopolni normativni ureditvi instituta. Po mojem mnenju gre pri večini pogojev – z izjemo pogoja celostne nacionalne protidiskriminacijske zakonodaje, za napako pri izvajanju, drugače dobre, zakonske podlage.

Na podlagi ugotovljenega v zvezi z izpolnitvijo ali neizpolnitvijo posameznih pogojev tako ocenjujem, da gre pri večini pogojev za pomanjkljivo izvedbo zakona v praksi, glede na dobro normativno podlago. Le pri enem izmed pogojev za nepopolno označujem tudi zakonsko podlago.<sup>167</sup> Glede na številčnost neizpolnenih pogojev menim, da le-ti bistveno vplivajo na stopnjo učinkovitosti. Tako ocenjujem, da delovanje instituta zagovornika načela enakosti ni učinkovito.<sup>168</sup>

Trenutno stanje v Republiki Sloveniji je po mojem mnenju nezadostno in šele izpolnitev vseh pogojev bo po mojem mnenju imela za posledico delovanje instituta, ki bo tako na normativni ravni kakor tudi v praksi ustrezalo zapisanemu v nacionalnem in mednarodnem pravu.

Zaradi pomanjkljivosti zakonodaje in predvsem njene izvedbe, ki sem jih našla med pisanjem naloge, je možno tudi, da se bo Republika Slovenija v prihodnosti morala zagovarjati pred očitki, da je nova ureditev nastala primarno z namenom izoginitve kaznim s strani Evropske unije.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Pri pogoju celostne nacionalne protidiskriminacijske zakonodaje.

<sup>168</sup> Glede na opis pojma učinkovitosti iz tretjega poglavja.

<sup>169</sup> Poglavje 2.2.1.1. o opominih Evropske komisije.



## 10. LITERATURA

### ➤ Revije, druge periodične publikacije

Cerar, Miro: Nekateri ustavnopravni vidiki načela nediskriminacije, v *Enakost in diskriminacija* (2005), str. 21–54.

Debelak, Matjaž: Diskriminacija!?, v: *Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja*, letn. 26, št. 10 (15. mar. 2007), str. 16–17.

Kogovšek Šalamon, Neža: Problem (ne)pristranskosti in (ne)odvisnosti zagovornika načela enakosti, v: *Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja*, leto 28, št. 14 (9. apr. 2009), str. 14–15.

Shany, Yuval: Assessing the Effectiveness of International Courts: a Goal-Based Approach, *The American Journal of International Law*, Vol. 106, No. 2 (April 2012), str. 225–270.

Štajnpihler Božič, Tilen: Domet prava varstva pred diskriminacijo, v: *Pravnik, revija za pravno teorijo in prakso*, letn. 72 (134) pos. št. 1., str. 75–88.

Tovornik, Toni: Težavno vzpostavljanje novega organa, v: *Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja*, leto 36, št. 22 (8. jun. 2017), str. 34.

Vernik, Boštjan: Pri preprečevanju in odpravljanju diskriminacije blefiramo, v: *Pravna praksa časopis za pravna vprašanja*, leto 30, št. 33 (1. sep. 2011), str. 3.

Xanthaki, Helen: Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules? (2015), str. 111–128.

### ➤ Monografije

Androjna, Vilko; Kerševan, Erik: *UPRAVNO PROVESNO PRAVO: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR* (Predelana in dopolnjena izdaja), GV Založba, Ljubljana 2015.

Bošnjak, Marko; Cerar, Miro; Kmecl, Andrej; Kogovšek, Neža; Kuzmanić, Tonči; Strojjan Tatjana: *ENAKOST IN DISKRIMINACIJA: SODOBNI IZZIVI ZA PRAVOSODJE*, Mirovni inštitut – Inštitut za sodobne družbene in politične študije, Ljubljana 2005.

Ferčič, Aleš; Hojnik, Janja; Tratnik, Matjaž: *UVOD V PRAVO EVROPSKE UNIJE*, GV Založba, Ljubljana 2011.

Flander, Benjamin: *POZITIVNA DISKRIMINACIJA*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2004.

Grad, Franc: EVROPSKO USTAVNO PRAVO. DEL 1, USTAVNO PRAVO EVROPSKE UNIJE (1. natis), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2010.

Kaučič, Igor; Grad, Franc: USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE (5. Spremenjena in dopolnjena izdaja), GV Založba, Ljubljana 2008.

Türk, Danilo: TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA (2. Pregledana in dopolnjena izdaja), GV Založba, Ljubljana 2015.

➤ Druga besedila

42. redna seja Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, dne 14.6.2017, zapis seje dostopen na: <https://parlamer.si/seja/9627/transkript#1307527> (3.9.2018).

Agencija Evropske unije za temeljne pravice in Evropsko sodišče za človekove pravice – Svet Evrope: Priročnik o evropski zakonodaji o nediskriminaciji, Luxemburg: Urad za publikacije Evropske unije, 2011.

European network of legal experts in the non-discrimination field, Report on Measures to Combat Discrimination Directives 2000/43/Ec And 2000/78/Ec (Country Report), 2013.

Evropska komisija, Priporočilo komisije o standardih za organe za enakost (European Commission: Commission Recommendation on standards for equality bodies), (2018), URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf) (12.7.2018).

Evropska mreža organov za enakost (EQUINET): Razvijanje standardov za delovanje organov za načelo enakosti – Delovni dokument EQUINET-a (2016).

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Informacija o uradnem opominu Evropske komisije v zvezi z direktivami 2000/43, 2004/113 in 2006/54 o neustrezni ureditvi organa za spodbujanje enakega obravnavanja – Zagovornika/Zagovornice načela enakosti – predlog za obravnavo, Ljubljana 2014.

Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Zakon o varstvu pred diskriminacijo (2015-2611-0046) – predlog za obravnavo, Ljubljana 2015.

Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije: Letno poročilo 2016, Ljubljana 2017, URL: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Letno\\_porocilo\\_2016\\_web.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2016_web.pdf) (12.7.2018).

Kogovšek Šalomon, Neža in Petkovič, Brankica: O diskriminaciji : priročnik za novinarke in novinarje, Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije, Ljubljana 2007.

Komisija za preprečevanje korupcije: Letno poročilo 2017, Ljubljana 2018, URL: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Letno-porocilo-2017.pdf> (12.7.2018).

Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve – Služba za enake možnosti in evropsko koordinacijo: Letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2011, Ljubljana 2012.

Splošno priporočilo ECRI št. 2 – Pojasnjevalni memorandum in o pomembnosti učinkovitosti tudi European Commission: Commission Recommendation on standards for equality bodies (2018), URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf) (5.9.2018).

Urad za enake možnosti, Analiza institucionalne ureditve spodbujanja enakosti in varstva pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji (2011).

Vernik Šetinc, Boštjan: Pripombe Zagovornika načela enakosti na predlog Zakona o varstvu pred diskriminacijo (prva obravnava), 2016.

Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije: Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2017, Ljubljana 2018.

Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije: Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2016, Ljubljana 2017.

➤ Viri na medmrežju (internetu)

Albreht, Matjaž: Preselitev Strojanov ni bila diskriminacijska URL: <http://www.delo.si/novice/slovenija/preselitev-strojanov-ni-bila-diskriminacijska.html> (3.9.2018).

Mekina, Borut: Dokazano politično kadrovanje, URL: <https://www.mladina.si/47623/dokazano-politico-kadrovanje/> (3.9.2018).

Mekina, Borut: Škandal zagovornika enakosti, URL: <https://www.mladina.si/46719/skandal-zagovornika-enakosti/> (10.7.2018).

Spletna stran Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA), URL: <http://fra.europa.eu/sl> (13.7.2018).

Spletna stran Dnevnika, Boj proti diskriminaciji: Ne moremo in ne smemo pristajati na samoumevnost diskriminatornega obnašanja, URL: <https://www.dnevnik.si/1042346559> (5.9.2018).

Spletna stran Državnega zbora Republike Slovenije, URL: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/EU/PravniRedEvropskeUnije>. (2.9.2018).

Spletna stran Evropske mreže organov za enakost, URL: <http://www.equineteurope.org/-Equality-bodies-> (15.9.2018).

Spletna stran instituta Zagovornika načela enakosti, Percepcija diskriminacije v Sloveniji – raziskava javnega mnenja, URL: <http://www.zagovornik.si/izpostavljam/> (2.9.2018).

Spletna stran instituta Zagovornika načela enakosti, URL: <http://www.zagovornik.si/evropska-komisija-sprejela-nove-standarde-za-delovanje-organov-za-nacelo-enakosti/> (12.7.2018).

Spletna stran Komisarja za človekove pravice Sveta Evrope, URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate> (13.7.2018).

Spletna stran Urada Visokega komisarja za človekove pravice, URL: <https://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx> (13.7.2018).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, URL: <http://www.arhiv.evropa.ukom.gov.si/si/pravni-red/> (2.9.2018).

➤ Pravni viri

Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (UL L št. 204 z dne 26. 7. 2006, str. 23), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=SL>.

Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L št. 180 z dne 19. 7. 2000, str. 22), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=SL>.

Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L št. 303 z dne 2. 12. 2000, str. 23), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=SL>.

Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi (UL L št. 373 z dne 21. 12. 2004, str. 37), URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:SL:PDF>.

Evropska konvencija o človekovih pravicah (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2,

ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 – Uradni list RS, št. 33/1994), URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO632>.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije C 326/2012, URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026sl.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf).

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list Evropske unije C 326/2012, URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026sl.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf).

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, Uradni list Evropske unije C 326/2012, URL: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026sl.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf).

Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a, URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.

Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM), Ur. l. RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A in 33/16 – ZVarD, URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3418>.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) UR. l. RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUIJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – Zvaj, URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO445>.

Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Ur. l. RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273>.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-UPB1), Ur. l. RS, št. 20/04, URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO213>.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), Ur. l. RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14, URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3209>.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Ur. l. RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1, URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5944>.

Direktiva 2014/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev (UL L št. 128 z dne 30. 4. 2014, str. 8), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0054&from=SL>.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo,  
105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, URL:  
<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1603>.