POROČILO EVROPSKE KOMISIJE PROTI RASIZMU IN NESTRPNOSTI O SLOVENIJI

(peta faza spremljanja)

Sprejeto: 3. aprila 2019
Objavljeno: 5. junij 2019
POROČILO EVROPSKE KOMISIJE PROTI RASIZMU IN NESTRPNOSTI O SLOVENIJI
(peta faza spremljanja)

Sprejeto: 3. aprila 2019
Objavljeno: 5. junij 2019

Prosimo, upoštevajte, da je ta dokument prevod. V primeru dvoma upoštevajte izvirni različici v angleščini in francoščini.
# Vsebina

## Uvod ......................................................................................................................... 5
## Povzetek .................................................................................................................... 7
## Ugotovitve in Priporočila ......................................................................................... 9
### I. Skupne teme ........................................................................................................... 9
1. Zakonodaja proti rasizmu in rasni diskriminaciji .............................................. 9
   - Kazensko pravo .................................................................................................. 9
   - Civilno in upravno pravo .................................................................................. 11
   - Organi za enakost ............................................................................................... 11
2. Sovražni govor ........................................................................................................ 13
   - Podatki ............................................................................................................... 13
   - Sovražni govor v političnem in drugem javnem diskurzu .............................. 14
   - Sovražni govor v klasičnih medijih in na internetu ........................................ 14
   - Odgovor organov oblasti ................................................................................. 15
3. Rasistično in homofobno/transfobno nasilje ..................................................... 17
   - Podatki/obseg težave ....................................................................................... 17
   - Rasistično nasilje ............................................................................................... 18
   - Homofobno/transfobno nasilje ........................................................................ 18
   - Odgovor organov oblasti ................................................................................. 18
4. Politike vključevanja .............................................................................................. 19
   - Podatki ............................................................................................................... 19
   - Strukture za vključevanje in ukrepi ................................................................. 20
   - Begunci in prosilci za azil ............................................................................... 20
   - Preostale pomanjkljivosti in izzivi integracije ................................................. 21
   - Romi .................................................................................................................... 23
   - Statistika in dejstva ............................................................................................ 23
   - Nedavne spremembe ......................................................................................... 23
   - Druge pomanjkljivosti ...................................................................................... 24
   - muslimanske skupnosti ................................................................................... 25
### II. Tematike, ki zadevajo slovenijo ........................................................................... 26
1. Priporočila iz vmesnega spremljanja za četrto fazo ............................................ 26
2. Politika za boj proti diskriminaciji in nestrepnosti do prípadnikov skupnosti LGBT ................................................................. 27
   - Podatki ............................................................................................................... 27
   - Prawna vprašanja .............................................................................................. 28
   - Transspolne osebe ............................................................................................ 29
   - Neodvisni organi ............................................................................................... 30
   - Dostop do dobrin in storitev, trga dela ter zdравstvene oskrbe .................. 30
   - Izboraževanje in ozaveščanje ....................................................................... 30
### Priporočila iz vmesnega spremljanja ................................................................. 31
### Seznam Priporočil .................................................................................................. 33
### Viri in literatura .................................................................................................... 35
**UVOD**

Evropsko komisijo proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) je ustanovil Svet Evrope. To je neodvisen organ za spremljanje spoštovanja človekovih pravic, ki je specialization za vprašanja, povezana z rasizmom in nestrpnostjo. Sestavljajo ga neodvisni in nepripranski člani, ki so imenovani na podlagi svoje moralne avtoritete in priznanega znanja in izkušenj pri obravnavanju rasizma, sovraštva do tujcev, antisemitizma in nestrpnosti.

ECRI v okviru svoje statutarne dejavnosti opravlja nadzor po državah, s katerim v vsaki od držav članic Sveta Evrope preverja stanje z vidika rasizma in nestrpnosti ter pripravi priporočila in predloge za rešitev ugotovljenih težav.


Delovne metode za pripravo poročil zajemajo analizo dokumentov, obisk v zadevni državi in nato zaupen dialog z nacionalnimi organi.

Poročila ECRI niso rezultat preiskav ali pričevanj. So analize, izdelane na podlagi velikega obsega informacij, zbranih iz širokega razpona virov. Študij dokumentov temelji na velikem številu nacionalnih in mednarodnih pisnih virov. Obiski na terenu nudijo priložnost za srečanje s stranmi (tako vladnimi kot nevladnimi), ki jih problematika neposredno zadeva, in so namenjeni pridobivanju podrobnih informacij. Postopek zaupnega dialoga z nacionalnimi organi slednji omogoča, da po potrebi podajo komentarje in je potrebnost priložne komunikacije z nacionalnimi organi. Priložne komentarje na osnutek poročila, če želijo popraviti morebitne napačne podatke v poročilu. Po opravljenem dialogu imajo nacionalni organi možnost zahtevati, da se njihova stališča priložijo končnemu poročilu ECRI.

Poročila petega kroga po posameznih državah so osredotočena na štiri teme, ki so skupne vsem državam: (1) zakonodajna vprašanja, (2) sovražni govor, (3) nasilje, (4) politike vključevanja. Poleg tega so obravnavane tudi številne tematike, ki so specifične za vsako od zadevnih držav. V zvezi s tem bo preverjeno izvajanje priporočil iz vmesnega spremljanja za četrto fazo, ki niso bila upoštevana oziroma so bila deloma upoštevana v četrti fazi spremljanja.

V okviru pete faze se za dve specifični priporočili, izbrani med priporočili iz poročila, znova zahteva prednostna izvedba. ECRI bo najpozneje v dveh letih po objavi tega poročila izvedla postopek vmesnega spremljanja razvoja v zvezi z obema priporočiloma.

To poročilo je ECRI pripravila na lastno odgovornost. Predstavlja stanje, kakršno je bilo na dan 5. decembra 2018; razen če ni izrecno navedeno drugače, razvoj dogodkov po tem datumu ni zajet v tej analizi niti ni upoštevan v podanih sklepih in predlogih.
POVZETEK

Od objave četrtega poročila ECRI o Sloveniji, 17. junija 2014, je bil dosežen napredek na številnih področjih.

Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) zagotavlja ustrezno zaščito pred rasizmom in rasno diskriminacijo na vseh področjih vsakdanjega življenja in predvideva ustanovitev organa za enakost, tj. Zagovornika načela enakosti (v nadaljnjem besedilu „Zagovornik”), kar je skladno s standardi, priporočenimi s strani ECRI.

V ZVarD je sovražni govor sedaj podrobneje opredeljen. Na voljo je tudi javni sistem, ki omogoča anonimno prijavo nezakonitih spletnih vsebin in podatke o primerih sovražnega govora zbira od leta 2009.

Policija aktivno sodeluje pri preprečevanju rasne diskriminacije in rasističnega nasilja v Sloveniji, med drugim tudi izvajanjem številnih dejavnosti v skupnosti.

Osrednje oblasti izvajajo vrsto pobud, ki so usmerjene v iskanje rešitev za odpravljanje številnih oblik diskriminacije, ki ima za posledico nezadostnost vključevanja dela romskega prebivalstva.

V Ljubljani poteka gradnja prvega islamskega kulturnega centra in džamije v državi.

Z novim Zakonom o partnerski zvezi je registrirana istospolna partnerska skupnost postala primerljiva z zakonsko zvezo v skoraj vseh vidikih.

ECRI pozdravlja takšen pozitivni razvoj v Sloveniji. Kljub vsemi nekatera nerešena vprašanja vprašanje vzbujajo skrb.

Sovražni govor je v Sloveniji redko predmet sodnega pregona zaradi razlage zakona s strani organov pregona, na podlagi katere zadeve skoraj nikoli ne izpolnjujejo pogojev za uveljavitev kazenske odgovornosti.

V ZVarD so prisotne nedoslednosti in nejasnosti, zlasti glede pristojnosti in pooblastil Zagovornika v razmerju do drugih institucij, kot so inšpekcije.

Podatki o primerih sovražnega govora, ki so jih zbrale različne institucije, niso kategorizirani na enoten način in so preveč razdrobljeni. Poleg tega imajo organi oblasti zaradi Zakona o varstvu osebnih podatkov močne zadržke glede zbiranja razčlenjenih podatkov o enakosti, ki zadevajo ranljive skupine.

Učinek pobud osrednjih oblasti za izboljšanje vključevanja Romov je v veliki meri odvisen od politične volje lokalnih oblasti, ki pogosto ne pokažejo pripravljenosti za sodelovanje.

V Sloveniji ni posebnega zakonskega predpisa, ki bi izrecno urejal spremembo imena in spola za transspolne osebe.

ECRI v tem poročilu organe oblasti poziva k ukrepanju na številnih področjih; v zvezi s tem podaja vrsto priporočil, vključno z naslednjimi.

Organi pregona ne bi smeli uporabljati pogojev za uveljavitev kazenske odgovornosti v primeru dejanj, ki spodbujajo sovraštvo in nasilje, če ti niso zakonsko določeni.

Zagotoviti je treba vse potrebne pogoje za učinkovito delovanje funkcije Zagovornika in ustrezno seznanjenost javnosti z njegovimi pristojnostmi.

Zbrati je treba razčlenjene podatke o enakosti za namen boja proti rasni diskriminaciji. Po potrebi morajo organi oblasti podati zakonodajno pojasnilo, s katerim se zagotovi, da se podatki v vseh primerih zbirajo ob upoštevanju načel zaupnosti.

ECRI bo najpozneje v dveh letih po objavi tega poročila opravila postopek vmesnega spremljanja razvoja v zvezi s priporočil iz tega odstavka.
Zakonodaja bi morala jasno določati pristojnost osrednjih oblasti, da sprejmejo nadomestne ukrepe, če in ko lokalne oblasti ne izvajajo zakonskih določil.

Sprememba imena in spola za transspolne osebe bi morala biti izrecno urejena z zakonom.
I. Skupne teme

1. Zakonodaja proti rasizmu1 in rasni diskriminaciji2

- Kazensko pravo

1. ECRI je že v prejšnjih poročilih o spremljanju proučila, ali je slovensko kazensko pravo skladno s Splošnopolitičnim priporočilom št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji. V tem razdelku bodo zato obravnavane pretežno preostale pomanjkljivosti in aktualni razvoj.

2. V 131. členu Kazenskega zakonika je predvidena denarna ali zaporna kazen za vsakogar, ki zaradi razlike v narodnosti, rasi, barvi, veroizpovedi, etnični pripadnosti, spolu, jeziku, političnem ali drugačnem prepričanju, spolni usmerjenosti, premoženjskem stanju, rojstvu, genetski dediščini, izobrazbi, družbenem položaju ali kakšni drugi okoliščini prikrajša koga za katero izmed človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki so priznane s strani mednarodne skupnosti ali določene z ustavo ali zakonom, ali mu takšno pravico ali svoboščino omeji ali na podlagi takšnega razlikovanja komu da kakšno posebno pravico ali ugodnost.

3. ECRI razume, da seznam „prepovedanih motivov“ iz 131. člena ni izčrpen in da termin „kakšna druga okoliščina“ implicitno vključuje tudi katero koli drugo osebno lastnost potencialnih žrtev rasne diskriminacije, ki ni izrecno navedena. Skladno z informacijami, ki so bile posredovane ECRI, pa ta določba ni bila nikoli uporabljena v praksi.

4. V 297. členu Kazenskega zakonika je vsebovana splošna prepoved o spodbujanju sovraštva, nasilja ali nestprnosti, vključno z zanikanjem, zmanjševanjem pomena ali zagovarjanjem genocida, holokavsta, hudodelstva zoper človečnost in vojnega hudodelstva.3 S spremembo 297. člena, s katero je bil v nacionalno zakonodajo prenesen Okvirni sklep Sveta Evropske unije 2008/913/PNZ o boju proti rasizmu in ksenofobiji (v nadaljnjem besedilu “Okvirni sklep”), je bilo določeno, da so dejanja, opisana v tem členu, kazniva samo, ko 1) lahko ogrozijo javni red in mir ali 2) so storjena z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev. Skladno z razlago člena, ki jo je v pravnem stališču podal kolegij kazenskega oddelka Vrhovnega državnega tožilstva,4 je spodbujanje sovraštva mogoče preganjati kot kaznivo dejanje samo v primeru, ko konkretno ogroža javni red in mir.

5. Številni pravni strokovnjaki, raziskovalci in nevladne organizacije ugotavljajo, da je zaradi zakonske določbe o motenju javnega reda in miru ter celo strožjih pogojev v pravnem stališču predlagal kolegij kazenskega oddelka Vrhovnega državnega tožilstva prišlo do pomembne vrzeli, ki vodi v nezadovoljstvo žrtev; primeri sovražnega govora v Sloveniji namreč skoraj nikoli niso preganjani, kar je razlog za razpoloženje žrtev. Poleg tega je

---

1 V skladu s Splošnopolitičnim priporočilom ECRI št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji se pojem „rasizem“ nanaša na prepričanje, da lastnosti, kot so „rasa“, barva kože, jezik, vera, narodnost ali narodnostno ali etnično poreklo, upravičujejo zaničevanje osebe ali skupine oseb ali upravičujejo prepričanje v superioritet osebe ali skupine oseb.

2 Slovenija je ratificirala Protokol št. 12 h Konvenciji o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je začel veljati 1. novembra 2010.

3 Besedilo člena določa, da se z zaporom do dveh let kaznuje „kdor javno spodbuja ali razpihuje sovraštvo, nasilje ali nestprnost, ki temelji na narodnosti, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali kateri koli drugi osebni okoliščini, in je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozijo ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev“.

---

3Pravno stališče z dne 27. februarja 2013 je dostopno na: www.spletno-oko.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-vrhovno_tozilstvo_0.doc.
skrb vzbujojo tudi, da domnevna žrtev nima na voljo učinkovitega pravnega sredstva, če tožilstvo zavrne kazensko ovadbo ali se odloči, da se predloži kazenskemu pregona. ECRI bi na tem mestu želela izpostaviti člen 43 evropske Direktive 2012/29/EU, ki žrtvam kaznivega dejanja daje pravico do zahteve za preskus odločitve, da se pregon ne izvede, in s tem povezano dolžnost države, da takšen preskus omogoči in tudi zagotovi njegovo učinkovitost.

6. Kazenskopravne sankcije proti uporabi sovražnega govora v javnosti bi morale biti načeloma predvidene za primere, ko ne bi bil učinkovit noben drug, manj omejevalen ukrep, pri čem mora biti spoštovana pravica do svobode izražanja in mnenja. ECRI kljub temu ugotavlja, da: razlaga iz pravnega stališča Vrhovnega državnega tožila ni povsem v skladu z besedilom 297. člena; je razen pravni element „motenja javnega reda in miru“ iz člena 1(2) Okvirnega sklepa EU neobvezen; je skladno z 18.a odstavkom Splošnopolitičnega priporočila št. 7 kazenska odgovornost pogojena samo z javnim spodbujanjem. Poleg tega je v skladu s Splošnopolitičnim priporočilom št. 15 o boju proti sovražnemu govoru pogojev za uveljavitev kazenske odgovornosti v primeru dejanj, ki spodbujajo sovraštvo in nasilje, če ti niso zakonsko dovoljena.

7. Za zagotavljanje skladnosti s Splošnopolitičnim priporočilom ECRI št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji in št. 15 o boju proti sovražnemu govoru ECRI slovenski organom priporoča, da odpravijo pomanjkljivosti iz četrtega odstavka v tem poročilu. Organi pregona ne bi smeli uvajati pogojev za uveljavitev kazenske odgovornosti v primeru dejanj, ki spodbujajo sovraštvo in nasilje, če ti niso zakonsko dovoljena.

8. Glede na specifične predloge iz Splošnopolitičnega priporočila št. 7 je ECRI v četrtem poročilu izpostavila dve dodatni pomanjkljivosti, ki zadevata določbe kazenskega prava. Prvič, v zakonodaji ni bilo določbe, s katero bi se rasistična motiviranost obravnavala kot oteževalna okoliščina za vsa dejanja, kot je priporočeno v 21. odstavku Splošnopolitičnega priporočila št. 7. Drugič, v zakonodaji ni bilo določbe, s katero bi bilo prepovedana ali omejena oblikovanje skupin, ki so spodbujala rasizem, kot je priporočeno v 18.g odstavku Splošnopolitičnega priporočila št. 7.


10. Kar zadeva rasno motiviranost kaznivega dejanja, so kazniva dejavnost, motivirana s sovraštvom, ki niso zajeta v 297. členu Kazenskega zakonika (glej zgornjek), obračunavana v okviru posebnih členov Kazenskega zakonika. Poleg tega je 20. člen Zakona o varstvu javnega reda in miru predvideva, da se dejanja, ki so prekrižali tem zakonu, obračunavane kot hujša oblika kršitev, če so zagrešena z namenom

---

5 Varuh človekovih pravic 2017: 120.
7 "Za namen odstavka 2 se države članice lahko odločijo kažnovati le dejanja, ki so bodisi izvršena na način, ki lahko moti javni red in mir, bodisi so to grožnje, zmerjanje ali žaljenje." Člen 1 Okvirnega sklepa Sveta Evropske unije 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazenskopravnimi sredstvi.
8 Splošnopolitično priporočilo ECRI št. 15 o boju proti sovražnemu govoru, 177. odstavek.
9 Umor (116. člen Kazenskega zakonika), grožnja (135. člen), nasilništvo (296. člen), lahka, huda in posebno huda telesna poškodba (122. do 124. člen).
javnega spodbujanja nestrpnosti. 10 V 49. členu Kazenskega zakonika je vsebovana tudi splošna določba o odmeri kazni (olajševalne ali oteževalne okoliščine), ki pri določanju kazni omogoča upoštevanje diskriminatornega motiva.

11. V parlamentarnih razpravah je bilo izpostavljeno, da bi se moral element sovraštva pogosteje upoštevati pri odmerjanju kazni. 11 Ta ugotovitev je skladna s priporočili, ki ga je ECI izrazil v 21. odstavku Splošnopolitičnega priporočila št. 7, in sicer da bi morala biti v kazenskem zakoniku rasa motiviranost opredeljena kot oteževalna okoliščina za vsa kazniva dejanja. Splošna določba o odmerjanju kazni (olajševalne in oteževalne okoliščine) ne zadošča za izpolnitev tega zahteve, ker so dokazi o takšnem motivu lahko nezadostni že v fazi preiskovalnega postopka.

12. V nasprotju z odstavkom 18.b Splošnopolitičnega priporočila ECI št. 7 v Kazenskem zakoniku javno žaljenje ali obrekovanje, ki je namerno usmerjeno proti posameznikom ali skupinam oseb na podlagi njihove rase, barve, jezika, vere, državljanstva, nacionalne pripadnosti ali etničnega porekla, tudi ni sankcioniранo kot ločeno kaznivo dejanje.

13. Skladno s svojim Splošnopolitičnim priporočilom št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji ECI znova poudarja, naj slovenski organi sprejmejo določbo kazenskega prava, kjer bo rasistična motiviranost izrecno opredeljena kot oteževalna okoliščina za katero koli kaznivo dejanje. ECI priporoča tudi zaostritev kazni za rasizem in rasno diskriminacijo z uvedbo določb, s katero bi bilo izrecno prepovedano oblikovanje ali vodenje skupin, ki spodbujajo rasizem, in ločeno določbo, s katero bi bilo kot kaznivo dejanje opredeljeno žaljenje in obrekovanje, ki je namerno usmerjeno proti posameznikom ali skupinam oseb na podlagi njihove rase, barve, jezika, vere, državljanstva, nacionalne pripadnosti ali etničnega porekla.

- Civilno in upravno pravo

14. Kljub nekaterim neskladjem (glej 34. odstavek v nadaljevanju) sta novi Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) iz leta 2016 in Zakon o delovnih razmerjih iz leta 2003 zagotovila ustrezno zaščito proti rasizmu in rasni diskriminaciji na vseh področjih vsakdanjega življenja z odprtim seznamom osebnih okoliščin, ki so podlaga za diskriminacijo. ZVarD velja za skladnega s specifičnimi priporočili iz 4. do 15. odstavka Splošnopolitičnega priporočila št. 7, poleg tega pa sta med prepovedanimi motivi za diskriminacijo vključena tudi spolna identiteta.

15. Za zdaj ni mogoče opaziti vidnega napredka glede upoštevanja predlogov ECRI iz Splošnopolitičnih priporočil št. 7 in 15, da se zakonsko določi obveznost prepovedi javnega financiranja organizacij, ki spodbujajo rasizem, vključno s političnimi strankami, in da se za najnesnejše primere uzakonijo možnost razpustitve takšnih organizacij.

16. ECRI priporoča, da organi oblasti zakonsko določijo obveznost prepovedi javnega financiranja organizacij, ki spodbujajo rasizem, vključno s političnimi strankami, in za najnesnejše primere uzakonijo možnost razpustitve takšnih organizacij.

- Organi za enakost12

17. ZVarD iz leta 2016 predvideva ustanovitev Zagovornika načela enakosti (v nadaljnjem besedilu „Zagovornik“). ECRI v svojih sklepnih ugotovitvah iz leta

10 Člen (nasilno in drzno vedenje), 7. člen (nedostojno vedenje), 12. člen (poškodovanje uradnega napisa, oznake ali odločbe), 13. člen (pisanje po objektih) in 15. člen (uničevanje državnih simbolov).
11 Skladno s pisnimi informacijami, ki so jih ECRI posredovali slovenski organi.
12 Terminus „državni specializirani organi“ je bil v revidirani različici Splošnopolitičnega priporočila št. 2, ki je bilo objavljeno 27. februarja 2018, spremenjen v „organe za enakost“. 13
201613 šteje Zagovornika kot organ skladen s standardi iz Splošnopoličnih priporočil št. 7 in št. 2 o specializiranih organih za boj proti rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu in nestrpnosti na državni ravni.

18. Formalna zakonska vzpostavitev te institucije je zelo pozitivno dejstvo. Kljub vsemu pa se je novi Zagovornik ukvarjal skoraj izključno z zadevami, povezanimi z ustrezno višino proračunskih sredstev, kadrom, administrativno podporo in prostori, da bi zagotovil potrebne pogoje za neodvisno in učinkovito delovanje.14 To je povzročilo zaostanek pri obravnavi tako novih primerov kot zadev, prevzetih od prejšnje institucije. Poleg tega je v ZVarD treba odpraviti nedoslednosti in nejasnosti, zlasti v zvezi s podobnimi pristojnostmi in pooblastili drugih institucij, kot so inšpekcije (glej 34. odstavek v nadaljevanju).

19. Poleg tega je javnost slabo seznanjena z vlogo in pristojnostmi Zagovornika. Zaradi tega je treba okrepiti prizadevanja v tej smeri in povečati učinkovitost usposabljanja osebja, ki sodeluje pri izvajanju nove zakonodaje.


21. ECRY spodbuja vse organe oblasti, da ustrezno podprejo krepitev nacionalnega sistema varstva človekovih pravic, ki je bila dosežena z vzpostavitvijo Zagovornika in spremembami Zakona o varuhu človekovih pravic. Podporo Zagovorniku bi bilo treba zagotoviti s stalnim in primernim dvoletnim proračunom, nadaljnjo natančnejšo opredelitvijo in krepitvijo zakonskih pooblastil ter neprekinjenim sodelovanjem in medsebojno podporo med novoustanovljeno institucijo in Varuhom.

22. ECRY priporoča, da organi oblasti zagotovijo vse potrebne pogoje za učinkovito delovanje Zagovornika načela enakosti in poskrbijo za ustrezno seznanjanje javnosti o njegovih funkcijah v skladu s Splošnopoličnimi priporočili ECRY št. 2 o specializiranih organih za boj proti rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu in nestrpnosti na državni ravni. Brez vpliva na specifične pristojnosti in pooblastila obeh institucij je treba zagotoviti strogo usklajevanje funkcij Zagovornika in Varuha človekovih pravic, da bi preprečili prekrivanje, omogočili skupno ukrepanje in optimizirali učinkovito uporabo virov. Instituciji morata sprejeti enotno razlago protidiskriminacijske zakonodaje in koordinirano izvajati svoje pristojnosti in pooblastila na tem področju.

---

14 Zagovornik načela enakosti 2018.
15 Skladno s 159. členom Ustave je varuh pristojen za varovanje človekovih pravic temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.
2. Sovražni govor

- Podatki

23. Policija, državno tožilstvo, neodvisne institucije in nevladne organizacije zbirajo statistične podatke o sovražnem govoru. V praksi večino podatkov o sovražnem govoru zberejo civilna družba in akademski krogi ob finančni podpori organov oblasti.


25. V obdobju 2015–2016 je Varuh poročal o porastu sovražnega govora, uperjenega proti beguncem/prosilcem za azil, ki je bil zaznan med migracijsko krizo. Leta 2017 je institucija obravnavala 68 prijav zaradi diskriminacije, od katerih jih je bila večina povezana z Romi in etnično ali narodnostno pripadnostjo, sledile so prijave, ki so se nanašale na spolno usmerjenost. Število prijav iz te kategorije se je povečalo v letu 2015 zaradi referendumske kampanje o spremembah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih.


27. ECRI pozdravlja vsa prizadevanja za zbiranje podatkov in sprejete zakonske določbe (zlasti 16. člen ZVarD). Vseeno pa so podatki, ki so jih zbrane različne institucije, kategorizirani na različne načine in preveč razdrobljeni, da bi bilo na njihovi podlagi mogoče ustvariti celotno sliko o situaciji v državi.

28. ECRI organom oblasti priporoča, naj zagotovijo specifične in zanesljive podatke o kršitvah, povezanih s sovražnim govornom, in da so odločitve sodnih organov v takšnih primerih razpoložljive javnosti. Organi oblasti bi tudi morali poskrbeti za zbiranje razčlenjenih podatkov skladno s 16. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo za namen boja proti sovražnemu govoru in rasni diskriminaciji ter zagotoviti, da se takšno zbiranje v vseh primerih izvaja ob doslednem upoštevanju načela zaupnosti.

---

16 V skladu s Splošnopolitičnim priporočilom ECRI št. 15 o boju proti sovražnemu govoru pojem „sovražni govor“ označuje kakršno koli obliko zagovarjanja, spodbujanja ali napeljevanja k zaničevanju, sovraštvu ali obrekovalju osebe ali skupine oseb kot tudi nadlegovanje, žaljenje, negativno stereotipiziranje, stigmatizacijo in grožnje na podlagi „rase“, barve kože, porekla ali narodnosti ali etnične pripadnosti, starosti, invalidnosti, jezika, vere ali prepričanj, spola, spolne identitete, spolne usmerjenosti in drugih osebnih lastnosti ali statusa.

17 V letu 2017 ni bil uveden kazenski pregon v nobenem od 25 primerov, ki jih je policiji prijavila točka spletno-oko.si; leta 2016 je bil kazenski pregon uveden v dveh primerih od 23 prijavljenih.


Sovražni govor v političnem in drugem javnem diskurzu


30. Tudi predstavniki judovske skupnosti so prijavili primere predsodkov, ignorance in napačnih stereotipov o Judih, ki so se širili v družbi. Med prijavljenimi primeri pa ni bilo nasilja nad Judi ali očitne diskriminacije.

- Sovražni govor v klasičnih medijih in na internetu

31. Odbor OZN za človekove pravice je izrazil skrb zaradi porasta sovražnega govora na internetu, ki se med drugim pojavlja na spletnih forumih, in je usmerjen zlasti proti migrantom, Romom, pripadnikom skupnosti LGBT in muslimanom. Odbor je izrazil obžalovanje zaradi nizkega deleža prijav in pravnih odzivov, ki zadevajo primerе rasne diskriminacije, vključno s pregonom vpletenih v resne primere sovražnega govora, ki so privedli do spodbujanja sovražnosti ali nasilja.

32. Tako imenovana migracijska kriza je vzbudila islamofobne odzive nekaterih tiskanih in spletnih medijev, kot sta Nova24tv in Demokracija. Oglaševanje državnih podjetij v takšnih medijih je bilo predmet javne kritike, zato je predsednik vlade moral pozvati k opustitvi te prakse.

Odbor OZN za človekove pravice 2016: § 7.
21 Varuh človekovih pravic 2016: 15.
24 OVSE-ODIHR 2018.
27 ACFC 2018: 2.
30 https://siol.net/novice/slovenija/sarec-problematiziral-oglase-drzavnih-podjetij-v-medijih-ki-spodbujajo-nestrpnost-483780
Facebooka redno objavljajo najbolj skrajne oblike islamofobnega materiala.\textsuperscript{37} Na družabnih omrežjih ohranjajo pomembno število sledilcev, čeprav se je število prosilcev za azil in migrantov, ki prečkajo ozemlje Slovenije, drastično zmanjšalo.

Ta islamofobna reitorika na internetu je še posebej skrb vzbujajoča, saj islam omeji na stereotipne podobe, muslimani pa so na ta način razčlovečeni.\textsuperscript{32}

**Odgovor organov oblasti**

33. ECRI se navezuje na 7. odstavek, v katerem priporoča ukrepanje glede pomembne vrzeli, ki vodi k nekaznovanost, saj primeri sovražnega govora v Sloveniji skoraj nikoli niso sodno prekršili. Od zadnjega poročila o Sloveniji je bilo prekršilnih le nekaj sodnih postopkov proti avtorjem sovražnih izjav, vendar le v primerih zelo očitnega sovražnega govora in izključno na podlagi ogrožanja javnega reda in miru. To je mogoče pojasniti tako z žele omenjeno strogo razlago zakonodaje z področja sovražnega govora, ki jo je podal kolegij kazenskega oddelka Vrhovnega državnega tožilca, kot tudi z želo široko razlago svobode govora in splošno nenaklonjenostjo zapuščini tako imenovanega „verbalnega delikta“ iz časa Jugoslavije.\textsuperscript{33}

34. V ZVarD je ena od oblik sovražnega govora natančneje opredeljena, in sicer gre za pozivanje k diskriminaciji, ki pomeni vsako spodbujanje drugih oseb k diskriminatornim dejanjem.\textsuperscript{34} To je zgolj dispozitivna določba, ki ne vključuje kazni, predvidenih z Zakonom. Priznjenost Zagovornika na področju kršitev 10. člena ZVarD (pozivanje k diskriminaciji) bi bila učinkovita tudi pozivanje k diskriminaciji. Zagovornik je v zvezi s tem sam podal predlog, ki zadeva: večje pristojnosti Zagovornika pri vodenju postopkov v primeru manjših kršitev in določanju sankcij; natančno določitev razmerja med različnimi postopki za ugotavljanje diskriminacije; natančnejšo opredelitev administrativnih in inšpekcijskih postopkov.\textsuperscript{35}


36. V okviru skupnega projekta civilne družbe in raziskovalne skupnosti „Zagovornik“ je bil leta 2015 ustanovljen Svet za odziv na sovražni govor (v nadaljnjem besedilu „Svet“), ki se je v primerih sovražnega govora na zahtevo pravne ali fizične osebe oziroma na predlog člana Sveta odzval z javnimi izjavami. Čeprav se je ta projekt sedaj že zaključil, je pripomogel k vzpostavitvi standardov javnega diskurza in začetku razprav o tej temi.\textsuperscript{36} Že omenjena prijavna točka spletnooko.si je del Centra za varnejši internet, ki ga koordinira Univerza v

---

\textsuperscript{37}Med temi stranmi so: Radikalna Ljubljana, Stop islamizaciji Slovenije, Generacija identitete Slovenija, Slovenija zavaruj mejne, Slovenska milica in Nočemo beguncev in migrantov v Sloveniji, Nočemo džamije v Ljubljani.

\textsuperscript{32}Zalta, A. 2016: 541.

\textsuperscript{33}133. člen Kazenskega zakonika SFRJ.

\textsuperscript{34}10. člen ZVarD.

\textsuperscript{35}Izvajanje novih pristojnosti Zagovornika lahko omejuje dejstvo, da bodo odločitve tega organa, kadar ne bodo upoštevane, ostale pretežno deklarativne zaradi pomanjkanja pooblastil, s katerimi bi lahko zavezal inšpektorate k nadaljevanju preiskave.

\textsuperscript{36}Varuh človekovih pravic 2016: 30.
Ljubljani v sodelovanju z drugimi partnerji, financirajo pa ga Evropska komisija (agencija INEA) in Ministrstvo za javno upravo.

37. Na področju množičnih medijev in avdiovizualnih medijskih storitev zakonodaja prepoveduje spodbujanje diskriminacije in nestrnosti ter ureja vlogo radijskih in televizijskih programov. Spodbujanje sovraštw v množičnih medijih in avdiovizualnih medijskih storitvah spremljata Międzynarodną Agencję dla Nierówności w Medialu (INENA) in Ministrstvo za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS), ki je neodvisno telo. AKOS ima pooblastila za izvajanje inšpekcijskega nadzora in lahko prekliče ali umakne dovoljenje izdajateljem radijskih in televizijskih programov, poda kazensko ovadbo pristojnim organom, vendar ne more naložiti globe. V praksi pa ta institucija ni nikoli obravnava primerov sovraštwega govora.


39. ECRI pozdravlja uvedbo teh regulativnih in samoregulativnih mehanizmov za preprečevanje uporabe sovraštwega govora v medijih in na internetu. ECRI pri tem opozarja, da so za učinkovitost sprejetih določb potrebna tudi prizadevanja za zagotavljanje njihovega upoštevanja, kot je na primer izvajanje ustreznega nadzora in uvedba sankcij v primeru kršitev.

40. ECRI priporoča, da organi oblasti spremenijo in dopolnijo Zakon o varstvu pred diskriminacijo in okrepijo odzive na sovraštwega govora, ki ne temeljijo na kazenskih ukrepih, temveč predvsem na izpodbijanju sovraštwega dejstv z nasprotnimi dejstvami. Poleg tega bi morali podpreti kodeksje, zamenjavi izvedb in okrepeti pobude za preprečevanje sovraštwega govora, ki so z namenom nadgradnje trenutnih prizadevanj in razširitve dobrih praks, zlasti področju medijev in šolstva.

---

40 ACFC 2018: 18.
41 Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih je bil za drugim odstavkom 9. člena Zakona o medijih (ZMed) dodan nov (tretji) odstavek.
3. Rasistično in homofobno/transfobno nasilje
- Podatki/obseg težave

41. OVSE-ODIHR je ugotovil, da Slovenija ne posreduje redno zanesljivih informacij in statistike o kaznivih dejanjih iz sovraštva. 42 Policija uporablja generični obrazec za poročanje o kaznivih dejanjih, ki omogoča beleženje pravne kvalifikacije kaznivega dejanja, npr. 297 ali 131. člen Kazenskega zakonika. Računalniški sistem po drugi strani ne podpira vnos posebnih šifer za kazniva dejanja, zato pa policisti nimajo na voljo navodilo glede beleženja tovrstnih dejanj. Tajništvo Vrhovnega sodišča anonimizira sodbe sodišča in jih dnevno objavlja na spletni strani http://www.sodnapraksa.si/. Pred objavo je vsaka sodba obdelana, tako da je razvidno področje, na katerega se nanaša. Seznam primerov iz sodne prakse pa ne vključuje tudi prvostopenjskih sodb. To pomeni, da sodbe, zoper katere ni bila vložena pritožba, javnosti niso preprosto dostopne. Zbiranje informacij o pravnih sredstvih in njihovi učinkovitosti ostaja zato še vedno težavno. Podobno je težko najti tudi informacije glede sodne prakse, ki zadeva rasistično in homofobno/transfobno nasilje, ker sodišča ne zbira sistematično podatkov na tem področju. 43 ECRI je kljub temu imela omogočen dostop do podatkov o kršitvah 20. člena Zakona o varstvu javnega reda in miru (kršitev javnega reda in miru z namenom vzbujanja nestrpnosti) v obdobju 2013–2017. 44 Štirje odstotki anketirancev iz vseh ciljnih skupin in držav, ki so sodelovali v raziskavi EU-MIDIS II, so navedli, da so v obdobju petih let pred raziskavo doživeli nasilje, katerega motiv je bilo sovraštvo. 45 V istem obdobju sta 2 % novih priseljencev, ki sta prebivala v Sloveniji, doživela nasilje, motivirano s sovraštvom zaradi etničnega ali priseljenskega porekla (ti anketiranci so omenjali vsaj enega ali več fizičnih napadov). 46 Kljub številnim pravnim oviram, povezanim z občutljivimi podatki, so organi oblasti za ECRI dejali, da bi bilo mogoče zabeležiti motiv kaznivega dejanja, ne da bi to vodilo v identifikacijo žrtve. Tudi če bo zagotavljanje anonimitnosti tovrstnih podatkov zahtevalo dodatno delo, ECRI meni, da bo to potrebno za ustrezno spremljanje učinkovitosti dela policije in sodstva na tem področju. Za ta namen se organi oblasti lahko oprejmo na trden okvir standardov in dobrih praks, vključno z ustreznimi Splošnopolitičnimi priporočili ECRI 47 in zakonodajo EU, poleg tega pa so na voljo tudi praktične smernice. 48 44. ECRI priporoča, da organi oblasti zagotovijo beleženje motivov kaznivih dejanj, ki zadevajo rasistično in homofobno/transfobno nasilje. V ta namen bi bilo treba vzpostaviti sistem za zbiranje podatkov in pripraviti javne statistike, s čimer bi zagotovili celovit in dosleden pregled nad primeri rasističnega in homofobnega/transfobnega nasilja, prijavljenih policiji, ter spremljanje njihove obravnave v okviru sodnega sistema.

- **Rasistično nasilje**

45. Iz najnovejših razpoložljivih podatkov (2016) organizacij civilne družbe in UNHCR, ki so bili posredovani OVSE-ODIHR, izhaja, da je bilo prijavljenih 11 incidentov, od tega osem napadov na lastnino in trije nasilni napadi na ljudi. Tarča so bili pretežno prosili za azil ali osebe in lastnina institucij, ki prosilcem nudijo pomoč.\(^{49}\)

46. Prav tako je bilo poročano, da je bilo v Ljubljani večkrat vandalizirano gradbišče prvega islamskega kulturnega centra in džamije v državi. Vlada, nevladne organizacije in verske skupnosti so podale izjave, v katerih so obsojile skruneve in pozvali k večji strpnosti in spoštovanju raznolikosti. Neznani vandali so oskrurenli tudi stolnico sv. Nikolaja v Ljubljani.\(^{50}\)

- **Homofobno/transfobno nasilje**

47. Po podatkih nevladne organizacije, ki se osredotoča na pravice skupnosti LGBTI, je 49% pripadnikov skupnosti LGBTI vsaj enkrat doživelo nasilje ali diskriminacijo na podlagi svoje spolne usmerjenosti; od teh jih je približno 44% doživelo nasilje ali ustrahovanje v šoli.\(^{51}\) Iz uradne statistike in podatkov, ki so jih zbrale nevladne organizacije, ne izhaja točno število primerov homofobnega/transfobnega nasilja. Po navedbah nevladnih organizacij LGBTI velika večina žrtev takšnih primerov ne prijavi.\(^{52}\)

- **Odgovor organov oblasti**

48. Policija aktivno sodeluje pri preprečevanju rasne diskriminacije in rasističnega nasilja v Sloveniji. Policijska akademija od leta 2009 izvaja program „Zavedanje stereotipov, obvladovanje predsodkov ter preprečevanje diskriminacije v multikulturni skupnosti“, katerega cilj je zagotoviti prepoznavanje in razumevanje različnih oblik diskriminacije s strani policije. Od leta 2013 je to usposabljanje, ki je namenjeno tudi določenim skupinam javnih uslužbencev, sestavni del letnega načrta Policije in je zdaj vključeno v Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021.\(^{53}\) Policija poleg tega izvaja tudi številne dejavnosti v skupnosti, ki so med drugim namenjene preprečevanju in spremljanju rasističnega nasilja z večjo prisotnostjo in prepoznavnostjo policistov v lokalni skupnosti.\(^{54}\)

49. V Sloveniji domnevne žrte redko uporabijo razpoložljiva pravna sredstva. Kot je bilo omenjeno v prejšnjih odstavkih, je to deloma posledica zelo omejenega izvajanja zakona proti rasnemu nasilju, kar je vzrok za veliko nezadovoljstvo žrtev. ECRI se v zvezi s tem sklicuje na svoje priporočilo iz 44. odstavka, saj je natančno evidentiranje in zbiranje podrobnih podatkov o incidentih na vseh stopnjah kazenskega postopka nujno tako za učinkovito izvajanje zakonodaje, skladno s katero se kaznuje rasistično nasilje, kot za obveščanje političnih organov z namenom odpravljanja pomanjkljivosti pri njenem izvajanju.

---


50 Ministrstvo za zunanje zadeve ZDA 2016b: 1.


52 3.3.7.1.3.1 Podcilj: ozaveščanje policistov in drugih delavcev Policije za delo v romski skupnosti, Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021: 59.

53 Generalna policijska uprava – Strategija policijskega dela v skupnosti iz leta 2013 in Resolucija o dolgoročnem razvojnom programu policije do leta 2025. Policijska akademija je leta 2016 organizirala posvet „Obvladovanje predsodkov in kulturne raznolikosti pri delu z migranti“. Namen posveta je bil združiti znanje in izkušnje glede strpega ravnjanja in spoštovanja posebnih okoliščin, ki izhajajo iz razlik v narodnosti, veri, kulturi in jeziku migrantov.
4. Politike vključevanja

- Podatki

50. V Sloveniji živita približno dva milijona prebivalcev.\(^{54}\) Leta 2016 je bila praksa neobveznega zbiranja podatkov o narodni pripadnosti ob prijavi prebivališča dokončno odpravljena.\(^{65}\) Zadnji podatki o narodnosti temeljijo na popisu prebivalstva iz leta 2002, skladno s katerim sta ustavno priznani narodni manjšini (tj. avtohtoni Madžari in Italijani) predstavljali okoli 0,3 % oziroma 0,1 % vsega prebivalstva.\(^{56}\) Romi, ki jim je na Ustavo dodeljen poseben status,\(^{57}\) so predstavljali približno 0,2 % prebivalstva.\(^ {58}\) Tri največje narodne manjšine glede na popis so Srbi (2 %), Hrvati (1,8 %) in Bošnjaki (1,1 %). Med vsemi prebivalci se jih je 57,8 % opredelilo za pripadnike rimskokatoliške vere, 10,1 % se jih je izreklo za ateiste, 2,4 % za muslimane, 2,3 % je navedlo pravoslavni veri, 0,9 % je bilo protestantov, 26,5 %\(^ {59}\) pa ni izreklo pripadnosti nobeni religiji ali sistemu prepričanj.

51. Število priseljencev v Slovenijo se od leta 1995 vztrajno povečuje, od vstopa Slovenije v EU leta 2004 pa je ta rast še izrazitejša. Število tujih državljanov je od konca leta 2015 do decembra 2016 naraslo z 91.400 na 107.800, kar predstavlja približno 5 % vsega prebivalstva.\(^ {60}\) Večina priseljencev prihaja iz držav nekdanje Jugoslavije.\(^ {61}\) Med septembrom 2015 in marcem 2016 je državo prečkalo skoraj 500.000 nezakonitih migrantov, od katerih jih je le majhen delež zaprosil za mednarodno zaščito v Sloveniji in jo tudi dobil.\(^ {62}\) Oktobra 2018 je bilo registriranih 2555 prosilcev za azil, od katerih jih je 99 medtem že pridobilo mednarodno zaščito.\(^ {63}\) Osebe, ki so v preteklih treh letih pridobile status begunca ali subsidiarno zaščito, so bili večinoma Sirci, Iračani, Iranci, Afganistančani, Eritrejci in Somalijci.\(^ {64}\)

52. ECRI je v svojem četrtem poročilu (§ 184) priporočila, naj organi oblasti zberejo razčlenjene podatke o enakosti za namen boja proti rasni in diskriminaciji. Kakor je že bilo omenjeno, pa imajo organi oblasti zaradi Zakona o varstvu osebnih podatkov močne zadržke glede zbiranja takšnih razčlenjenih podatkov. V okviru nekaterih raziskovalnih projektov nevladnih organizacij in akademskih krogov, k ki so bili financirani iz javnih sredstev, so bili kljub temu zbrani nekateri podrobni podatki o ranljivih skupinah, čeprav so bili ti anonimizirani. To kaže, da je varovanje osebnih podatkov pri zbiranju razčlenjenih podatkov mogoče izvajati na način, ki ga uporabljajo organi oblasti pri popisih ali v okviru drugih metod, s katerimi pridobijo podatke o spolu, starosti in drugih značilnostih. Ta praksa omogoča tudi 16. člen ZVarD, ki predvideva zbiranje „anonimiziranih“ podatkov o številu

58 Statistični urad Republike Slovenije, Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002.
obravnavanih primerov diskriminacije po posameznih osebnih okoliščinah in po oblikah diskriminacije. ECRJ in druge mednarodne organizacije* menijo, da pomanjkanje zanesljivih in posodobljenih podatkov o enakosti ovira boj proti diskriminaciji ter otežuje učinkovito oblikovanje politik in izvajanje pozitivnih ukrepov za vključevanje ranljivih skupin v družbo.66

53. ECRJ znova priporoča, naj organi oblasti zberejo razčlenjene podatke o enakosti za namene boja proti rasni diskriminaciji. Po potrebi morajo organi oblasti podati zakonodajno pojasnilo, s katerim se zagotovi, da se podatki v vseh primerih zbirajo ob upoštevanju standardov o varstvu podatkov, vključno z načeli zaupnosti, informiranega soglasja in prostovoljne samoidentifikacije.

- Strukture za vključevanje in ukrepi

54. Svet za vključevanje tujcev in Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov sta vladna organa, dejavna na področju vključevanja tujih državljanov. Svet za vključevanje tujcev je posvetovni organ, ki zaseda dvakrat na leto in podaja predloge glede programov za vključevanjeigrantov, poleg tega pa spremlja tudi njihovo izvajanje.67 Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov je nov vladni urad, ki je od Ministrstva za notranje zadeve marca 2017 prevzel nekatere zadolžitve glede oskrbe in vključevanja priseljencev. Pooblastila urada vključujejo upravljanje objektov za nastanitev in oskrbo ter druge vidike vključevanja migrantov v slovensko družbo.68 Od leta 2013 nevladna organizacija Odnos izvaja dejavnosti za vključevanje oseb z mednarodno zaščito. Podoben program za begunce, ki so bili premeščeni iz Italije in Grčije, izvaja nevladna organizacija Slovenska filantropija.69 Drugi migranti (”državljani tretjih držav”) so vključeni v program „Začetna integracija priseljencev“ (ZIP), ki obsega učenje osnov slovenščine ter spoznavanje slovenske kulture, zgodovine in ustave. V letih 2016 in 2017 je Inštitut ČKZ v Socialnem centru Rog v Ljubljani izvajal projekt Urbano onkraj meja, ki je bil namenjen povečevanju prepoznavnosti kulture migrantov, prosilcev za azil in beguncev.70

- Begunci in prosilci za azil

55. Zakon o mednarodni zaščiti, ki je bil sprejet aprila 2016, določa pogoje za dodelitev mednarodne zaščite v Sloveniji v skladu s standardi EU. Osebe, ki jim je priznana mednarodna zaščita, skladno z 90. členom Zakona uživajo enake pravice kot državljani Republike Slovenije, kar vključuje pravico do denarnega nadomestila za zasebno nastanitev, zdravstvenega varstva, socialnega razvoja, izobraževanja ter zaposlitve in dela.

65 Posebni poročevalec OZN za vprašanja manjšin 2018.
67 Svet, ki je bil ustanovljen leta 2012, združuje predstavnike več ministrstev, ki sodelujejo pri procesu vključevanja tujcev, Slovenski andragoški inštitut, nevladne organizacije, občine in predstavnike migrantov iz različnih regij.
69 Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov.
70 https://urbanoonkrajmeja.wordpress.com/2016/09/09/operacija-urbano-onkraj-meja/
56. Organi oblasti so poročali, da razmeroma nizko število beguncev v državi omogoča izvajanje triletnega integracijskega načrta za vsako osebo, ki pridobi mednarodno zaščito. Leta 2016 je bilo v triletni integracijski program vključenih 242 oseb z mednarodno zaščito. Na področju nastanitve imajo osebe z mednarodno zaščito pravico do bivanja v integracijskih hišah (v Mariboru, Ljubljani in Velenju) ali drugih nastanitvenih objektih, kjer lahko ostanejo do enega leta, to obdobje pa se lahko iz posebnih razlogov podaljša za nadaljnji šest mesecev. Mladoletniki brez spremstva, ki jim je priznana mednarodna zaščita, bivajo pri rejniških družinah ali pa so nastanjeni v kriznih centrih za mlade oziroma v dijaških domovih v Postojni in Novi Gorici.

57. Vključevanje otrok prosilcev za azil in beguncev v izobraževalni sistem je del ločenega programa in kljub začetnim kritikam ni opaziti težav pri njegovem izvajanju. Ti otroci so upravičeni do programov, kjer spoznajo osnove slovenskega jezika, temu pa sledi vpis v redne razrede, kjer jim je nudena dodatna pomoč. Za učitelje je organizirano usposabljanje z učenjem vključevanja otrok migrantov.

58. Kljub zgoraj navedenim ukrepom ostaja nekaj nerešenih težav. Glede na Kazalnik politike vključevanja migrantov (MIPEX) 2015 je v Sloveniji vključevanje migrantov delno ugodno, saj je bila dosežena skupna ocena 44 %. Država se je morala spopasti z novimi izzivi, povezani s vključevanjem oseb, ki so se priselile v zadnjem obdobju, pri čemer so bile v ospredju predvsem jezikovne in kulturne razlike. To je povzročilo sovražen odnos nekaterih segmentov prebivalstva, ki je bil usmerjen zlasti proti beguncem in osebam s subsidiarno zaščito. Glede na študijo MIPEX se je javno mnenje o migrantih v Sloveniji v zadnjem času izboljšalo. Kljub vsemu pa le 61 % vprašanih meni, da je Slovenija država, kjer so migranti dobrodošli.

59. Nevladne in mednarodne organizacije so poročale, da tečaji slovenskega jezika za osebe, ki pridobijo mednarodno zaščito, ne zadoščajo vedno, zato priporočajo bolj individualiziran pristop. Prav tako so bile kritične do nedavne uvedbe upravnih taks za državljane tretjih držav, ki želijo ob koncu jezikovnega tečaja pridobiti potrdilo o znanju jezika.

60. Prosilci za azil nimajo pravice do zaposlitve v obdobju prvih devetih mesecev po vložitvi prošnje za azil. Za osebne potrebe prejmejo mesečno žepnino v višini 18


72 Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2017: 47–54; Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2016: 49–54.

73 Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2017: 47–54; Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2016: 49–54.

74 Svet Evrope, komisar za človekove pravice 2017: 10;

75 Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2017: 47–54; Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2016: 49–54.

76 Svet Evrope, komisar za človekove pravice 2017: 10.

77 MIPEX 2015 – Slovenija.

78 MIPEX 2015 – Slovenija.


80 Svet Evrope, komisar za človekove pravice 2017: 10.

81 Taksa za udeležbo v programu za začetno integracijo znaša 4,50 EUR, izdaja potrdila o opravljenem tečaju pa 18,10 EUR. OECD 2017: 230–231.
EUR. Številni se počutijo izolirani od lokalnega prebivalstva. ECRI spodbuja krepitev programov na področju politik vključevanja, ki jih izvajajo lokalne oblasti, saj imajo te ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitih ukrepov za vključevanje migrantov.

61. Za osebe z mednarodno zaščito je bila v letu 2016 odpravljena enkratna finančna pomoč v višini 288 EUR, ki je bila izplačana, ko so prosilci za azil pridobili status begunca. Sedaj se redna socialna pomoč začne nakazovati z določeno zamudo. Zaradi te vrzeli lahko številne osebe s priznanim statusom begunca ostanejo brez sredstev za preživetje ravno v obdobju, ko bi najbolj potrebovala socialno pomoč.82 Poleg tega je Varuh človekovih pravic prejel prijave, ker so banke zavrnile odprtje tekočih računov za osebe iz Afganistana, Iraka ali Sirije, ki so pridobile mednarodno zaščito. Kaže, da se je po posredovanju Varuha človekovih pravic ta situacija izboljšala.


63. ECRI priporoča krepitev programov na področju politik za vključevanje upravičencev do mednarodne zaščite, ki jih izvajajo lokalne oblasti, saj imajo te ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti tovrstnih ukrepov.

64. S težavami se srečujejo tudi prosilci za azil in upravičenci do mednarodne zaščite, ki vstopajo na trg dela v Sloveniji, saj nepoznavanje njihovega statusa, nezaupanje in stereotipi predstavljajo oviro za zaposlovanje.84 Sodelovanje z delodajalci bi bilo treba okrepiti, da bi se povečale zaposlitvene možnosti za to skupino iskalcev zaposlitve oziroma migrante na splošno. Obenem pa migranti in begunci niso seznanjeni z delavskimi pravicami in možnostmi glede izklopa pomoči, če so žrtev diskriminacije. Nekatere pobude so bile izvedene v obliki javnih dogodkov, ki so se jih udeležili predstavniki zasebnega sektorja in begunci, poleg tega pa je bil pripravljen tudi priročnik za zagotavljanje boljše seznanjenosti delodajalcev o prostem dostopu do trga dela, do katerega so begunci zakonsko upravičeni.

65. ECRI priporoča, da organi oblasti okrepijo sodelovanje z delodajalci in s tem povečajo zaposlitvene možnosti upravičencev do mednarodne zaščite in migrantov. ECRI se navezuje na svoje Splošnopolitično priporočilo št. 14 o boju proti rasizmu in rasni diskriminaciji pri zaposlovanju, kjer so podani praktični primeri pozitivnih ukrepov in spodbud za lažji vstop migrantov na trg dela.

---

82 Svet Evrope, komisar za človekove pravice 2017: 10–11.
Romi

Statistika in dejstva

66. Romska skupnost je razmeroma majhna, saj po ocenah šteje med 7000 in 12.000 pripadnikov, kljub temu pa so Romi glavni upravičenci politik vključevanja v Sloveniji. Položaj Romov je zelo različen; Romi, ki živijo v Prekmurju in v večjih mestrjih, so bolje vključeni v družbo kot ostali pripadniki skupnosti v jugovzhodnih regijah, tj. na Dolenskem, v Beli krajini in Posavju.


68. Po navedbah organov oblasti razlikovanje med dvema romskima skupnostna ne vpliva na uživanje posebnih pravic, ki jih zagotavlja Zakon o romski skupnosti. Kljub temu pa številni sogovorniki, s katerimi je ECRI stopila v stik, navajajo, da ima takšno razlikovanje še vedno vpliv, predvsem kar zadeva politično udeležbo na lokalni ravni, saj Romi, ki veljajo za „neavtohtone“, nimajo zagotovljenega sedeža v občinskih svetih občin, kjer imajo prebivališče.

ECRI bo podala le strnjeno predstavitev nedavnih sprememb, saj poročila drugih nadzornih organov Sveta Evrope ali mednarodnih organizacij seveda ne vključujejo izčrpne informacije. Vprašanje dostopa do pitne vode je obravnavano ločeno v razdelku Priporočila iz vmesnega spremljanja za četrto fazo.

Maja 2017 je vlada sprejela nov Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2017–2021 (v nadaljnjem besedilu „Nacionalni program“). Izvajanje Nacionalnega programa spremlja Komisija Vlade Republike Slovenije za zaščito romske skupnosti. Hkrati je bila ustanovljena medresorska delovna skupina za reševanje bivanjske problematike v romskih naseljih. Na podlagi vprašalnika, ki je bil poslan občinam, je medresorska delovna skupina ocenila, da je za zagotavljanje dostojnih bivanjskih razmer potrebna uvedba več začasnih ukrepov (vzpostavitev

85 Državni organi v skladu z veljavno zakonodajo o varstvu osebnih podatkov iz leta 2005 ne smejo voditi evidenc o osebah na podlagi narodne ali etnične pripadnosti. ECRI ugotavlja, da Splošna uredba o varstvu podatkov EU ne prepoveduje obdelave podatkov, kar ti ne omogočajo identifikacije posameznikov, na katere se nanašajo.


sanitarij/objektov javne infrastrukture in drugih rešitev), saj je razkorak med trenutnim stanjem in ciljnim standardom prevelik. ECRI na tem področju ugotavlja aktivno sodelovanje Ministrstva za okolje in prostor.

71. Maja 2018 je bil postopek sprejemanja sprememb in dopolnitev Zakona o romski skupnosti iz leta 2007 začasno ustavljen zaradi prihajajočih državnozborskih volitev, ki jim je sledilo oblikovanje nove vlade. Številni akterji, vključno z Varuhom človekovih pravic,92 so menili, da osnutek sprememb ne bo prispeval k dejanski rešitvi problematike in odpravi spornega razlikovanja med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi, saj gre za zadevo, ki je v pristojnosti lokalnih oblasti. Nasprotno pa po navedbah vlade predlagane spremembe osrednjim organom oblasti zagotavljajo dodatna orodja, s katerimi bodo lahko sprejeli nadomestne ukrepe, če in ko lokalne skupnosti ne bodo uvedle ustreznih ukrepov na področju prostorskega načrtovanja, kar je ključno za ureditev zakonitega in stalnega bivanja ter s tem dostopa do pitne vode in elektrike.93

72. Junija 2018 je začel veljati nov Gradbeni zakon, ki omogoča legalizacijo nezakonitih objektov v okviru nove gradbene zakonodaje. Na tem mestu je treba omeniti tudi, da je Upravno sodišče odločilo, da skladno z 8. členom EKČP za Rome velja posebna pravica do varstva prebivališč tudi, če živijo v nezakonito zgrajenih objektih. To sodbo je potrdilo tudi Ustavno sodišče.94

73. Druge pomanjkljivosti

Te in druge pobude iz zadnjega obdobja (npr. vsesplošna uvedba romskih pomočnikov v romski naseljih in šolah, ki jih obiskujejo romski učenci) so hvalevredni poskusi organov oblasti pri iskanju rešitev za odpravljanje številnih oblik diskriminacije, ki imajo za posledico nezadostno vključevanje dela romskega prebivalstva. Učinek predlaganih ukrepov je v veliki meri odvisen od sodelovanja in politične volje lokalnih oblasti. ECRI je poleg tega zaskrbljena zaradi poročil, ki opozarjajo na visoko stopnjo romskih učencev, ki predčasno opustijo šolanje, in nesorazmerno velik delež romskih otrok v šolah s prilagojenim programom.95

74. ECRI se je lahko tudi na kraju samem prepričala o slabih in v nekaterih primerih povsem nedostojnih bivalnih razmerah Romov v dveh nelegalnih, vendar "toleriranih" naseljih v občini Grosuplje. Delegacija ECRI se je tam sestala tudi z lokalnimi oblastmi in lokalnim romskim svetnikom96, vendar sta bili srečanji na žalost ločeni. Namen je bil razpravljati o vprašanjih legalizacije teh in drugih romskih naselij. Lokalne oblasti so navedle, da se soočajo s številnimi ovirami pri reševanju vprašanja romskih naselij zaradi pravnega nereda in nejasnosti na področju prostorskega načrtovanja. Poleg tega trena med romskimi družinami in lokalnim prebivalstvom ali bližnji podjetji lokalnim oblastem ne omogočajo preproste rešitve težav, saj se bojijo, da bi v svojem volilnem okraju naleteli na nasprotovanja.97 Glede na vse navedeno bi bilo nerealno pričakovati, da bodo lokalne oblasti našele preprosto rešitev, zlasti kar zadeva legalizacijo romskih naselij in/ali določitev nadomestnih lokacij, saj so nelegalna romska naselja splošno razširjen pojav v državi.

---

96 Glej ACFC 2018: § 89 o zapletih pri volitvah romskega svetnika v občini Grosuplje.
97 Lastnik sosednje tovarne je zgradil štiri metre visok zid z nadzornimi kamerami, ki obkroža del enega od romskih naselij.
75. Po obisku na terenu in srečanjih s številnimi sogovorniki se ECRI ne more strinjati z Varuhom človekovih pravic, ki je v svojem poročilu za leto 2017 navedel, da „je še vedno videti, kot da se s strani oblasti status quo bolj kot ne jemlje kot nujno zlo oziroma nekaj tako rekoč za večno pač danega in zato neizogibnega“.98 Tak odnos lahko v najboljšem primeru vodi le do začasnih rešitev za romske skupnosti, kot je priključitev nelegalnih objektov na električno omrežje ali zasilna oskrba z vodo, ki se jo dostavljata s cisternami. Tašna miselnost tudi ne prinaša trajnih rešitev za te skupnosti, kot je npr. zagotovitev enakih možnosti glede dostopnosti stanovanj in sprejetje pozitivnih ukrepov, s katerimi bo tlakovana pot do boljšega vključevanja Romov v slovensko družbo.

76. Za zagotavljanje uravnoteženega pogleda na položaj Romov v Sloveniji je nujno poročati tudi o težavah, s katerimi se sooča Svet romske skupnosti. Svet v trenutni sestavi ne odraža v zadostni meri raznolikosti romskih skupnosti, ravno tako pa nima ustreznih pooblastil za predložitev konkretnih predlogov, ki bi omogočali rešitev težav, s katerimi se skupnost sooča.99 ECRI se v zvezi s to problematiko sklicuje na 90. do 97. odstavek Četrtega mnenja o Sloveniji Svetovalnega odbora za varstvo narodnih manjšin.

77. ECRI organom oblasti znova priporoča, naj se izognejo neupravičenemu razlikovanju med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi ter na podlagi posvetovanja s predstavnikji različnih romskih skupnosti sprejmejo potrebne spremembe zakonodaje in predpisov, s katerimi da bo Svet romske skupnosti postal bolj reprezentativen in učinkovit.


- **Muslimanske skupnosti**

79. zadnji uradni podatki o številu muslimanov niso na voljo,100 glede na ocene pa v Sloveniji živi 50.000 pripadnikov islamske veroizpovedi. Prisotni sta dve ločeni skupnosti, in sicer Islamska skupnost v Republiki Sloveniji in Slovenska muslimanska skupnost.

80. ECRI je v predhodnih poročilih večkrat ponovila svoje priporočilo, naj slovenski organi pripadnikom muslimanske skupnosti zagotovijo uporabo prave džamije, kjer bodo lahko izvajali svoje verske obrede. Pozitivno je, da trenutno v Ljubljani poteka gradnja102 prvega islamskega kulturnega centra in džamije v državi. Gradnja džamije, ki je postala osrednji simbol prizadevanj muslimanskih skupnosti za priznanje v Sloveniji, je pri določenem delu slovenskega prebivalstva sproščila negativen odziv, ki se je poglobil med begunsko krizo, k temu pa so dodatno prispevali tudi nekateri politiki in mediji (glej zgornje razdelke o sovražnem govoru in nasilju ter povezana priporočila).


82. ECRI je v svojem četrtem poročilu (141. in 142. odstavek) organe oblasti pozvala, naj sprejmejo zakonodajo, v kateri bodo spoštovane verske potrebe nekaterih skupnosti glede ritualnega zakola živali, in poiščejo rešitve, s katerimi bo upoštevana pravica do svobode veroizpovedi. ECRI organe oblasti poziva, naj zagotovijo, da so vse omejitve v zvezi z verskimi preiskavami v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in povezano sodno prakso.

II. Tematike, ki zadevajo Slovenijo

1 Piroporočila iz vmesnega spremljanja za četrto fazo

83. ECRI v prvem prednostnem piroporočilu iz četrtega poročila (36. odstavek) slovenske organe poziva, naj skupaj z vsemi vpletenimi stranmi poiščejo ustrezna rešitev, ki bo omogočila čim prejšnji začetek delovanja povsem neodvisnega specializiranega državnega organa, ki se bo boril proti diskriminaciji, zlasti rasni. ECRI je v sklepnih ugotovitvah iz leta 2017 ocenila, da je bilo to piroporočilo upoštevano z ustanovitvijo Zagovornika načela enakosti, kot je predvideno z ZVarD, ki je stopil v veljavo maja 2016. Glede učinkovitosti funkcije Zagovornika in zakonskih nedoslednosti glej 18. in 34. odstavek.

84. ECRI v drugem prednostnem piroporočilu iz četrtega poročila (130. odstavek) slovenske organe poziva, naj skladno z zahtevo Evropskega sodišča za človekove pravice poiščejo ustrezno rešitev, ki bo omogočila čim prejšnji začetek delovanja povsem neodvisnega specializiranega državnega organa, ki se bo boril proti diskriminaciji, zlasti rasni. ECRI je v sklepnih ugotovitvah iz leta 2017 ocenila, da je bilo to piroporočilo že upoštevano. ECRI je prepoznila prizadevanje slovenskih organov za preprostejše ureditev pravnega statusa in oblikovanje načrta za povračilo škode. Ustavno sodišče je marca 2018 ukinilo omejitev višine odškodnine, ki se izbrisanim lahko prisodi v sodnem postopku. Decembra 2018 je bil Zakon o povračilu škode, ki je določal višino odškodnine v sodnem postopku, spremenjen skladno z odločbo Ustavnega sodišča.

85. ECRI v tretjem prednostnem piroporočilu iz četrtega poročila (112. odstavek) slovenske organe poziva, naj nemudoma ukrepanja in zagotovijo, da bodo imeli vsi Romi dostop do pitne vode v svojih naseljih ali njihovi neposredni bližini, kjer to še vedno predstavlja težavo. ECRI je v sklepnih ugotovitvah iz junija 2017 ocenila, da je priporočilo ni bilo upoštevano.
86. Organi oblasti so po prejemu sklepnih ugotovitev iz junija 2017 ECRI obvestili o vrsti novih namenskih ukrepov, ki so jih pripravili za odpravo takšnih razmer. Poleg tega je bila novembra 2016 pravica do pitne vode zapisana v Ustavo.109 Zaradi nove ustavnne določbe je potrebna uskladitev aktov, ki urejajo pravico do pitne vode, za kar je bila ustanovljena medresorska delovna skupina. Do sprejema nove zakonodaje ostajajo veljavni predpisi, ki so se uporabljali pred sprejetjem ustavnega zakona.110
87. Trenutno pred Evropskim sodiščem za človekove pravice še vedno tečeta dva postopka proti Sloveniji v zvezi z zagotavljanjem dostopa Romov do osnovne infrastrukture, vključno z vodo.111 Jasno je, da odločitev Evropskega sodišča ne bo pomembno pripomogla samo k rešitvi teh dveh zadev, temveč tudi k odpravi zgoraj omenjenih težav. Vse kaže, da do razglasitve sodob v obeh zadevah nobena od vpletetih strani ni zainteresirana za spremembo trenutnega stanja. Tudi če bo Evropsko sodišče ugotovilo, da je prišlo do kršitve EKČP, ni gotovo, ali bo sodba vsebovala dovolj podrobne ukrepe, ki bi sami po sebi zadoščali za odpravo takšnega stanja.
88. ECRI vidi pomanjkanje dostopa do pitne vode v nekaterih naseljih ali njihovi bližini kot enega najbolj resnih razlogov za slabše bivanske razmere Romov v Sloveniji. Organi oblasti so se implicitno strinjali s tem stališčem, saj so potrdili, da trenutno problem izhaja iz dejstva, da v skladu z veljavno zakonodajo ni mogoče vzpostaviti javnega vodovoda v nelegalnem naselju. Poleg tega je oskrba z vodo (skupaj z drugimi vprašanji, povezanimi s prostorskim načrtovanjem) v pristojnosti občin. K temu je že bilo predhodno izpostavljeno, osrednje oblasti navajajo, da ne morejo enostavno posegati v to pristojnost. ECRI še enkrat opozarja na težavo, ki izhaja iz dejstva, da imajo osrednje oblasti pomanjkljiva pooblastila za uvedbo nadomestnih ukrepov, kadar so zaradi neukrepanja lokalnih oblasti ogrožene temeljne človekove pravice. ECRI se strinja s stališčem Varuha človekovih pravic, da morajo biti nacionalni organi pooblaščeni za posredovanje na podlagi 5. člena Ustave, ki določa, da „država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.“112
89. ECRI slovenskim organom znova priporoča, naj nemudoma ukrepajo in zagotovijo, da bodo imeli vsi Romi dostop do pitne vode v svojih naseljih ali njihovi neposredni bližini, kjer to še vedno predstavlja težavo.

2. Politika za boj proti diskriminatorci in nestrpnosti do pripadnikov skupnosti LGBT
- Podatki
90. Uradni podatki o številu pripadnikov skupnosti LGBT v Sloveniji niso na voljo.113 Skladno s 13. in 19. odstavkom 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov je podatki o zdravstvenem stanju in spolnem življenju štejejo za „občutljive osebne podatke“, ki se jih ni dovoljeno zbrati in obdelati brez izrecnega pisnega soglasja osebe.114

111 Hudorovič proti Sloveniji, pritožba št. 24816/14, in Novak proti Sloveniji, pritožba št. 25140/14.
91. Vlada je poročala, da ni vzpostavljenih ukrepov za zbiranje in analizo podatkov o diskriminaciji na podlagi spolne usmerjenosti in spolne identitete.\textsuperscript{115} Na voljo je le malo uradnih podatkov o življenjskih razmerah pripadnikov skupnosti LGBT ali homofobiji, transfobiji in diskriminaciji na podlagi spolne usmerjenosti in spolne identitete.\textsuperscript{116} Znano je, da je bilo v obdobju od začetka veljavnosti Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti leta 2006 do leta 2016 skupno registriranih 164 istospolnih partnerskih skupnosti. Po uradnih demografskih podatkih je bilo leta 2015 v Sloveniji 64 istospolnih družin brez otrok in 17 istospolnih družin z otroki.\textsuperscript{117}

92. V prvi raziskavi na ravni EU o izkušnjah pripadnikov skupnosti LGBT z diskriminacijo, ki jo je pripravila Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) in je bila objavljena leta 2013, je sodelovalo 636 anketirancev iz Slovenije, od katerih se jih je 54 % opredelilo kot geji, 25 % kot lezbijki, 16 % kot biseksualci in 5 % kot transspolne osebe.\textsuperscript{118} Na Mavričnem zemljevidu Evrope (Rainbow Europe Map) za leto 2017, ki prikazuje stanje zakonodaje in politik na področju varovanja človekovih pravic pripadnikov skupnosti LGBT, se je Slovenija s skupno oceno 44 % uvrstila na 20. mesto med 49 državami.\textsuperscript{119} Glede na anketo Eurobarometra za leto 2015 54 % vprašanih v Sloveniji verjame, da bi morali pripadniki skupnosti LGBT imeti enake pravice kot heteroseksualci. Raziskava javnega mnenja, ki je bila opravljena februarja 2015, je pokazala, da 59 % anketiranih Slovencev podpira istospolne poroke, 38 % pa jih odobrava posvojitev s strani istospolnih parov.\textsuperscript{120}

93. Skladno s priporočilom CM/Rec(2010)5 Odbora ministrov Sveta Evrope o ukrepih za boj proti diskriminaciji se osebni podatki, ki zadevajo spolno usmerjenost ali spolno identiteto osebe, lahko zbirajo, kadar je to potrebno za izvajanje določenega, pravno utemeljenega in zakonitega namena. Jasno je, da brez takšnih podatkov ne more biti trdne podlage za razvoj in izvajanje politik za preprečevanje diskriminacije in nestrpnosti do pripadnikov skupnosti LGBT.

94. ECRI organom oblasti tako kot zgoraj (53. odstavek) znova priporoča, naj zberejo razčlenjene podatke o enakosti za namene boja proti diskriminaciji.

Pravna vprašanja

95. Načelo enakosti je zapisano v 14. členu Ustave, ki med drugim določa enake pravice in svoboščine za vse osebe v državi ne glede na "družbeni položaj" ali "katero koli druge osebne okoliščine".\textsuperscript{121} Julija 2009 je Ustavno sodišče odločilo, da načelo varstva pred diskriminacijo iz 14. člena vključuje tudi diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti.\textsuperscript{122} V novem ZVarD iz leta 2016 je naveden obsežen seznam prepovedanih motivov za diskriminacijo, ki med drugim vključuje spolno usmerjenost, spolno identiteto, spolni izraz, družbeni položaj in zdravstveno stanje.\textsuperscript{123}

\textsuperscript{115} CDDH 2013: 566–567.
\textsuperscript{116} COWI 2009: 3.
\textsuperscript{118} EU FRA 2013: 25.
\textsuperscript{121} Ustava Republike Slovenije (1991, kakor je bila spremenjena leta 2013).
\textsuperscript{122} Equal Rights Trust 2009.

- Transspolne osebe

97. V Sloveniji ni specifične zakonodaje, ki bi izrecno urejala spremembo imena in spola za transspolne osebe. Skladno z 11. členom Zakona o osebnem imenu se ime lahko spremeni ob spremembi nekaterih družinskopravnih razmerij ali na podlagi prošnje posameznika. Skladno s Pravilnikom o izvrševanju zakona o matičnem registru je pravno mogoče, da transspolne osebe podajo zahtevo za vpis spremembe imena in spola v matični register. Skladno s 37. členom Pravilnika se sprememba spola vpše na podlagi „odločbe pristojnega organa o spremembi vpisanega podatka“. Podlaga za izdajo odločbe je potrdilo pristojnega organa, iz katerega je razvidno, da je oseba spremenila spol. Skladno s 30. členom Pravilnika se sprememba sodelu osebnega imena vpše v register na podlagi odločbe o spremembi osebnega imena.


---


- **Neodvisni organi**

100. Varuh lahko obravnava prijave, ki so podane zaradi diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti. Varuh je leta 2017 prejel sedem prijav zaradi diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti. V novem ZVarD so med prepovedanimi motivi za diskriminacijo vključeni tudi spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz. Zagovornik, ki spremlja izvajanje ZVarD, je pristojen tudi za obravnavo tovrstnih primerov diskriminacije.¹³⁰

- **Dostop do dobrin in storitev, trga dela ter zdravstvene oskrbe**

101. Glede na raziskavo Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) o skupnosti LGBT iz leta 2013 se samo 10% vprašanih iz Slovenije počuti diskriminirane pri iskanju zaposlitve zaradi svoje pripadnosti skupnosti LGBT, 14% pa jih diskriminacijo doživlja na delovnem mestu. Na področju reševanja stanovanjskega vprašanja se počuti diskriminiranih 13% vprašanih, 8% pa jih je navedlo, da so diskriminirani s strani zdravstvenega osebja.¹³¹

- **Izobraževanje in ozaveščanje**

102. V Sloveniji se izvajajo številna izobraževanja za večjo ozaveščenost o pravicah pripadnikov skupnosti LGBT, ravno tako pa je bila prepoznana vrsta dobrih praks. Socialni partnerji (ZSSS, SVIZ in ZDS), raziskovalni inštituti in nevladne organizacije v državi so vključeni v izvajanje politik za boj proti diskriminaciji in pravljanje raznolikosti na delovnem mestu, pri čemer se posebna pozornost namenja skupnosti LGBT, ukrepi pa zadevajo tudi druge ranljive skupine. V tem kontekstu so bili pripravljeni posebni priročniki in zbirke dobrih praks. Leta 2015 je Mestna občina Ljubljana uvedla izobraževanje za večjo ozaveščenost o težavah in diskriminaciji, ki zadevajo pripadnike skupnosti LGBT in jih heteroseksualci pogosto ne opazijo. Udeleženci (občinska uprava, podjetja, institucije in organizacije iz Ljubljane) prejmejo po opravljenem izobraževanju certifikat odličnosti.¹³²

103. Vlada je poročala, da so izobraževalne vsebine na temo preprečevanja diskriminacije in človekovih pravic vključene v vse šolske učne načrte ter da učenci in dijaki dobijo dodatne informacije o spolni usmerjenosti in spolni identiteti, in sicer predvsem v okviru obveznega predmeta Državljanska vzgoja v osnovni šoli in predmetov Sociologija in Psihologija v srednji šoli.¹³³

---

¹³³ CDDH 2013: 577.
PRIPOROČILA IZ VMESNEGA SPREMLJANJA

Specifični priporočili, za kateri ECRI zahteva, da ju slovenski organi začnejo izvajati prednostno, sta naslednji:

- Za zagotavljanje skladnosti s Splošnopolitičnim priporočilom ECRI št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji ter Splošnopolitičnim priporočilom št. 15 o boju proti sovražnemu govoru ECRI slovenskim organom priporoča, da odpravijo pomanjkljivosti iz 4. od 6. odstavka v tem poročilu. Organi pregona ne bi smeli uvajati pogojev za uveljavitev kazenske odgovornosti v primeru dejanj, ki spodbujajo sovraštvo in nasilje, če ti niso zakonsko določeni.

- ECRI znova priporoča, naj organi oblasti zberejo razčlenjene podatke o enakosti za namene boja proti rasni diskriminaciji. Po potrebi morajo organi oblasti podati zakonodajno pojasnilo, s katerim se zagotovijo, da se podatki v vseh primerih zbirajo ob upoštevanju standardov o varstvu podatkov, vključno z načeli zaupnosti, informiranega soglasja in prostovoljne samoidentifikacije.

ECRI bo najpozneje v dveh letih po objavi tega poročila opravila postopek vmesnega spremljanja razvoja v zvezi z obema priporočiloma.
SEZNAM PRIPOROČIL

Položaj priporočil v besedilu poročila je naveden v oklepajih.

1. (§ 7) Za zagotavljanje skladnosti s Splošnopoličnim priporočilom ECRI št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji in št. 15 o boju proti sovražnem govoru ECRI slovenskim organom priporoča, da odpravijo pomanjkljivosti iz 4. do 6. odstavka v tem poročilu. Organi pregona ne bi smeli uvajati pogojev za uveljavitev kazenske odgovornosti v primeru dejanj, ki spodbujajo sovraštvo in nasilje, če ti niso zakonsko določeni.

2. (§ 13) Skladno s svojim Splošnopoličnim priporočilom št. 7 o nacionalni zakonodaji za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji ECRI znova poudarja, naj slovenski organi sprejmeta določbo kazenskega prava, kjer bo rasistična motiviranost izrecno opredeljena kot oteževalna okoliščina za katero koli kaznivo dejanje. ECRI priporoča tudi zaostritev kazn za rasizem in rasno diskriminacijo z uvedbo določbe, s katero bi bilo izrecno prepovedano oblikovanje ali vodenje skupin, ki spodbujajo rasizem, in ločeno določbo, s katero bi bilo kot kaznivo dejanje opredeljeno žaljenje in obrekanje, ki je namerno usmerjeno proti posameznikom ali skupinam oseb na podlagi njihove rase, barve, jezika, vere, državljanstva, nacionalne pripadnosti ali etničnega porekla.

3. (§ 16) ECRI priporoča, da organi oblasti zakonsko določijo obveznost prepovedi javnega financiranja organizacij, ki spodbujajo rasizem, vključno s političnimi strankami, in za najresnejše primere uzakonijo možnost razpustitve takšnih organizacij.


5. (§ 28) ECRI organom oblasti priporoča, naj zagotovijo specifične in zanesljive podatke o kršitvah, povezanih s sovražnim govorom, in poskrbijo za ustrezen oskrbovavaličniki za razpoložljivost in dostopnost javnosti. Organi oblasti bi morali poskrbeti za zaobitje razločenjenih podatkov skladno s 16. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo z namenom boja proti sovražnemu govoru in rasni diskriminaciji ter zagotoviti, da se takšno zbiranje v vseh primerih izvaja ob doslednem upoštevanju načela zaupnosti.

6. (§ 40) ECRI priporoča, da organi oblasti spremenijo in dopolnijo Zakon o varstvu pred diskriminacijo in okrepijo odzive na sovražni govor, ki ne temeljijo na kazenskih ukrepih, temveč predvsem na izpodbijanju sovražnih izjav z nasprotnimi dejstvi. Poleg tega bi morali podpreti kodekse ravnanja izvoljenih teles in okrepi povzročitev medijev za samoregulacijo. ECRI nadalje priporoča izvedbo ocene preteklih pobud za preprečevanje sovražnega govora z namenom nadgradnje trenutnih prizadevanj in razširitev pristojnosti in pospeševanja medijev in šolstva.

7. (§ 44) ECRI priporoča, da organi oblasti zagotovijo beleženje motivov kaznivih dejanj, ki zadevajo rasistično in homofobno/transfobno nasilje. V ta namen bi bilo treba vzpostaviti sistem za zbiranje podatkov in pripraviti javne statistike, s čimer bi zagotovili celovit in dosleden pregled nad primeri rasističnega in homofobnega/transfobnega nasilja, prijavljenih policiji, ter spremljanje njihove obravnave v okviru sodnega sistema.
8. (§ 53) ECRI znova priporoča, naj organi oblasti zberejo razčlenjene podatke o enakosti za namene boja proti rasni diskriminaciji. Po potrebi morajo organi oblasti podati zakonodajno pojasnilo, s katerim se zagotovi, da se podatki v vseh primerih zbirajo ob upoštevanju standardov o varstvu podatkov, vključno z načeli zaupnosti, informiranega soglasja in prostovoljne samoidentifikacije.

9. (§ 63) ECRI priporoča krepitev programov na področju politik za vključevanje upravičencev do mednarodne zaščite, ki jih izvajajo lokalne oblasti, saj imajo te ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti tovrstnih ukrepov.

10. (§ 65) ECRI priporoča, da organi oblasti okrepijo sodelovanje z delodajalci in s tem povečajo zaposlitvene možnosti upravičencev do mednarodne zaščite in migrantov. ECRI se navezuje na svoje Splošnopolitično priporočilo št. 14 o boju proti rasizmu in rasni diskriminaciji pri zaposlovanju, kjer so podani praktični primeri pozitivnih ukrepov in spodbud za lažji vstop migrantov na trg dela.

11. (§ 77) ECRI organom oblasti znova priporoča, naj se izognejo neupravičenem razlikovanju med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi ter na podlagi posvetovanja s predstavniki različnih romskih skupnosti sprejmejo potrebne spremembe zakonodaje in predpisov, s katerimi bo Svet romske skupnosti postal bolj reprezentativen in učinkovit.


13. (§ 89) ECRI slovenskim organom znova priporoča, naj nemudoma ukrepajo in zagotovijo, da bo vsem Romi dostop do pitne vode v svojih naseljih ali njihovi neposredni bližini, kjer to še vedno predstavlja težavo.

VIRI IN LITERATURA

V seznamu literature so našteti glavni objavljeni viri, uporabljeni med preučitvijo situacije v Sloveniji. Ne sme se obravnavati kot izčrpen seznam vseh virov informacij, ki jih je imela ECRI na voljo med pripravo poročila.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2017), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Slovenia subject to interim follow-up (CRI(2017)39).
7. ECRI (1997), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.

Other sources


Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2017, January 12), Letter to Dr Milan Brglez, President of the National Assembly of the Republic of Slovenia.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2017, January 17), Reply from Dr Milan Brglez, President of the National Assembly of the Republic of Slovenia.


European Court of Human Rights (2000), Cha’are Shalom Ve Tsedek v. France, application no. 27417/95, Judgment.

European Court of Human Rights (2015), Hudorovič and Hudorovič v. Slovenia, application no. 24816/14 and Novak and others v. Slovenia, application No. 25140/14, statement of facts.


44. EU General Data Protection Regulation (EU) 2016/679
45. EU, FRA (2013), EU LGBT survey, Technical report,
46. EU, FRA (2016), European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II).
47. EU, FRA (2018) Hate crime recording and data collection practice across the EU,
48. Faculty of Social Sciences at the University of Ljubljana, Academic and Research
    Network of Slovenia (Arnes), Slovenian Association of Friends of Youth (ZPMS) and
    Youth Information and Counselling Center of Slovenia (MISSS), Safer Internet Centre,
49. Fric, K. (2016, May 13), Working life experiences of LGBT people and initiatives to tackle
    discrimination, Eurofound,
    http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-law
    andregulation/working-life-experiences-of-lgbt-people-and-initiatives-to-tackle-
    discrimination.
50. Government Office of the Republic of Slovenia for Support and Integration of Migrants,
    Persons under international protection,
55. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans & Intersex Association (ILGA)-Europe,
    last accessed 8 February 2018.
57. International Organization for Migration (IOM) (2017), Labour integration of beneficiaries
    of international protection in Slovenia,
    http://www.slovenia.iom.int/sites/default/files/documents/IOM-integracija-trg%20dela-
    EN.pdf.
58. Kogovšek Šalamon, N. (2014), Slovenia: Full Recognition as a Continuous Challenge,
    http://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2013/01/Grid-for-
    survey_Slovenia_WEB-PUBLICATION.pdf.
    European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, European
    Commission.
60. Le Libre Penseur, 24 December 2015, Lobby LGBT : la Slovénie dit non au mariage
    homosexuel: http://www.lelibrepenseur.org/lobby-lgbt-la-slovenie-dit-non-au-mariage-
    homosexuel/.
61. Mavcic, A.M. and Avbelj, M. (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination:
    of the Criminal Department, www.spletno-
    oko.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-_vrhovno_tozilstvo_0.doc
63. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017), "Slovenia" in
    International Migration Outlook 2017, pp. 230-231,
64. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic
    Institutions and Human Rights (ODIHR) (2014), Hate Crime Data-Collection and


77. United Nations (UN), Human Rights Committee (2016), Concluding observations on the third periodic report of Slovenia, CCPR/C/SVN/CO/3.


