



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 31
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
Masarykova cesta 16
1000 Ljubljana

E: gp.mizš@gov.si

Številka: 0070-2/2019/1
Datum: 13. 9. 2019

Zadeva: Komentarji in priporočila Zagovornika načela enakosti na predlog Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je neodvisni in samostojni državni organ, ki je bil leta 2016 ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD)¹ ter deluje na področju varstva pred diskriminacijo in spodbujanja enakosti.

Zagovornik se vključuje v javno razpravo o predlogu Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami, EVA 2019-3330-0033 (v nadaljevanju: predlog zakona) z namenom prispevati k izboljšanju rešitev, in sicer zlasti s predlogom o vključitvi **načela nediskriminacije v zakonsko besedilo**. To načelo je na različne načine že vsebovano v več zakonskih predpisih s področja vzgoje in izobraževanja, vendar omenjeni predlog zakona, ki ureja specifično področje, načela nediskriminacije ne vključuje. Poleg tega podajamo še priporočila v zvezi z vključitvijo dveh drugih načel ter priporočilo v zvezi z zbiranjem podatkov na predmetnem področju urejanja.

Zagovornik pozdravlja predlog zakona, ki močno krepi prizadevanja za bolj sistemsko in celostno, ter ustrezneje strukturirano obravnavanje posebno ranljive skupine otrok in mladostnikov v različnih sferah vzgoje in izobraževanja ter namestitve. Posebej pozdravljamo tudi poudarek na preventivi ter obravnavi otrok in mladostnikov po odpustu iz centrov ter težnje po kar največji možni deinstitucionalizaciji oz. možnosti obravnave v družini ali v okviru nadomestnih rešitev v skupnosti.

*

Zagovornik uvodoma ugotavlja, da predmet predloga zakona niso le organizacijska vprašanja. Predlog namreč v določenem obsegu namreč zaobjema tudi obravnavo skupine otrok in mladostnikov z invalidnostmi v smislu personalnega učinka Konvencije o pravicah invalidov (v nadaljevanju: MKPI).² Gre za vprašanje t.i. psihosocialnih invalidnosti. Zaradi tega Zagovornik posebej izpostavlja potrebo po pristopu, utemeljenem na človekovih pravicah (*human rights based approach*) in na potrebo po pristopu k razumevanju navedenih oblik invalidnosti v smislu modela invalidnosti, utemeljenega na človekovih

¹ Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg

² Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, Uradni list RS, št. 47/2008

pravica, ter seveda spoštovanje vseh prevzetih konvencijskih obveznosti. Pomembno je, da se zagotovi tudi ustrezno razumevanje učinkovanja človekovih pravic, ki jih otroci (sami) uživajo v skladu s svojo starostjo in zrelostjo, zlasti, da se prepreči, da bi se otroke za posamezne pravice neupravičeno prikrajševalo oziroma, da bi te pravice zaradi psihosocialne invalidnosti uživali v neenaki, manjši meri. Posebej pomembno se nam zdi opozoriti tudi na nekatere obrazložitve vsebine MKPI, ki izhajajo iz splošnih komentarjev Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi (v nadaljevanju: Odbor). V Splošnem komentarju št. 1 Odbor opozarja na vprašanja pravne (procesne in poslovne) ter drugih oblik sposobnosti oseb z invalidnostmi, zlasti z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.³ V Splošnem komentarju št. 4 se Odbor izreka o pravici do vključujočega izobraževanja,⁴ v Splošnem komentarju št. 5 pa razlaga obveznosti zagotavljati pravico do neodvisnega življenja in do vključenosti v skupnost.⁵

Ob tem želi Zagovornik opozoriti tudi na vprašanje pomanjkljive ureditve **zbiranja in obdelave t.i. podatkov o enakosti, v tem primeru po narodnosti ali etničnem poreklu**. Na ta problem Slovenijo opozarjajo različni mednarodni mehanizmi za spremljanje in nadzor uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z vidika enakosti. Na to se je Zagovornik v okviru zakonodajnega postopka med drugim odzval tudi s komentarjem in priporočili v zvezi s predlogom novega Zakona o varstvu osebnih podatkov.⁶

I. Pomen vključitve načela nediskriminacije v predlog zakona

Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah, ki jo je ratificirala tudi Republika Slovenija,⁷ v **2. členu** izpostavlja **načelo nediskriminacije kot eno od štirih ključnih načel** konvencijskega varstva pravic otroka. Slovenija (še) nima sprejetega **krovnega zakona s področja pravic otrok**, v katerega bi bilo to načelo preneseno, veljavna zakonodaja s področja vzgoje in izobraževanja pa se le delno prekriva s predmetom urejanja tega predloga zakona, ki je precej širši. Pri namestitvah v centre gre dejansko za institucionalno okolje, ki postane njihov začasni dom in v katerem se odvijajo skoraj vsi vidiki njihovega življenja, kar presega zgolj njihovo vzgojo in izobraževanje. Tudi sicer se v predlogu zakona ureja možnost skrbi za mladostnike z iskanjem rešitev za njihovo namestitev (npr. primerno stanovanje), poklicno usposabljanje in iskanje dela, v izjemnih primerih zaposlitev itd. Načelo nediskriminacije se sicer v različnih dikcijah dosledno vključuje v vso področno zakonodajo vzgoje in izobraževanja. Primeroma navajamo nekaj takih zakonov:

- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁸ v 2. členu o ciljih vzgoje in izobraževanja posebej izpostavlja načelo enakosti v dveh ciljih:
 - zagotavljanje optimalnega razvoja posameznika ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, rasno, etnično in narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo oziroma invalidnost,
 - vzgajanje za medsebojno strpnost, razvijanje zavesti o enakopravnosti spolov, spoštovanje drugačnosti in sodelovanje z drugimi, spoštovanje otrokovih in človekovih pravic in temeljnih svoboščin, razvijanje enakih možnosti obeh spolov ter s tem razvijanje sposobnosti za življenje v demokratični družbi.
- Zakon o vrtcih⁹ v 3. členu kot eno izmed ključnih načel predšolske vzgoje izpostavlja načelo enakih možnosti za otroke in starše, upošteva različnosti med otroki.

³ General comment No 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, sprejet 11. aprila 2014

⁴ General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education, CRPD/C/GC/4, sprejet 25. novembra 2016

⁵ General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, CRPD/C/GC/5, sprejet 27. oktobra 2017..

⁶ Glej Zagovornikov komentar na ZVOP-2 z dne 22. 3. 2019, dostopno na: <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/07/Komentar-ZNE-na-ZVOP-2.pdf>

⁷ Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17)

⁸ Uradni list 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)

⁹ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 25/08, 98/09 – ZIUZGK, 36/10, 62/10 – ZUPJS, 94/10 – ZIU, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 55/17

- Zakon o osnovni šoli¹⁰ v 2. členu navaja med cilji osnovnošolskega izobraževanja tudi vzgajanje za spoštovanje in sodelovanje, sprejemanje drugačnosti in medsebojno strpnost, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami¹¹ v 4. členu o ciljih in načelih izrecno navaja načelo enakih možnosti ob hkratnem upoštevanju različnih potreb otrok.

Zagovornik ne vidi stvarno utemeljenega razloga, zakaj v primeru predloga Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami to načelo v besedilo členov ni vključeno v nobeni obliki.

Zagovornik predlagatelju zato priporoča, da v drugem odstavku 3. člena med načela delovanja na nomotehnično ustrezen način vključi načelo nediskriminacije v smislu 2. člena Konvencije Združenih narodov o pravicah otroka.

Zagovornik predlaga tudi, da se v drugem odstavku 3. člena doda točka:

- **načelo enakih možnosti s hkratnim upoštevanjem različnih potreb otrok in mladostnikov ter oseb z invalidnostmi.**

Načelo enakih možnosti s hkratnim upoštevanjem različnih potreb otrok in mladostnikov predlagamo po zgledu 3. alineje 4 člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami,¹² upoštevanje potreb otrok z invalidnostmi pa bi lahko nakazovalo dolžne dodatne prilagoditve v smislu razumnih prilagoditev. Zagovornik znova poudarja, da gre pri predmetu urejanja za več kot le za vzgojno izobraževalni proces, saj otroci potencialno živijo v centru od 6. leta dalje do polnoletnosti in še dlje.

II. Predlog za vključitev dodatnih načel v zakon

V predlogu se med cilji in načeli zakona v obrazložitvi zakona in v zvezi z ureditvijo delovanja strokovnih centrov v drugem odstavku 3. člena v 1. alineji poudarja upoštevanje največje koristi otroka in mladostnika. Zagovornik to pozdravlja in obenem predlaga, da se v 2. odstavku 3. člena dodata še dve dodatni točki, in sicer:

- načelo uživanja človekovih pravic otrok v skladu s starostjo in z zrelostjo,
- pravica do obveščeniosti, do izjave in do posvetovanja v procesih odločanja (pravica biti slišan), po potrebi s prilagojenimi načini komunikacije.

Zagovornik ocenjuje, da bi bilo potrebno zavedanje o dolžnem spoštovanju pravic in avtonomije otroka in mladostnikov pri tej obravnavi smiselno okrepiti tudi pri izvajanju dejavnosti centrov (tudi individualiziranega programa) z jasnejšimi določbami. To deloma izhaja iz dejstva, da začnejo otroci nekatere človekove pravice uživati šele postopoma v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. Ta vidik je vezan na upoštevanje prilagojenega obravnavanja glede na starost otroka, kar je primerljivo tudi z dolžnim upoštevanjem invalidnosti posameznih otrok (ki prav tako niso nujno stanje, ki se ne spreminja). Načelo uživanja človekovih pravic sicer velja splošno, vendar pa Zagovornik predlaga vnovični razmislek, ali ne bi veljalo to načelo poudariti tudi v tem primeru, ob upoštevanju, da nekatere pravice otroci uživajo v skladu s svojo starostjo in z zrelostjo.

Smiselno je, da so sodelovanje oziroma sodelovalne oblike vzgoje otroka posebej izpostavljene. Predvidevati je mogoče, da pri odločanju strokovnih skupin o različnih vprašanjih (npr. prenehanje namestitve v mladinskem stanovanju, žepnina) v nekaterih situacijah najbrž prihaja do situacij, ko o uživanju nekaterih pravic lahko soodloča tudi otrok. S tega vidika velja dodatno premisliti posamezne rešitve v predlogu zakona in jih morda ustrezno prilagoditi. Zagovornik se zaveda, da gre za pomembna vprašanja, npr. zagotavljanja varnosti otrok in zaposlenih v centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, a velja vse tovrstne ukrepe tehtati tudi v kontekstu načela uživanja človekovih pravic otrok, denimo, v naslednjih primerih (iz zakona): pravice do uporabe žepnine, pravice do odhodov domov

¹⁰ Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L

¹¹ Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 – ZUJF, 90/12 in 41/17 – ZOPOPP

¹² Uradni list RS, št. 58/11, 40/12 – ZUJF, 90/12 in 41/17 – ZOPOPP

oziroma do stikov z družinskimi člani in različnih prijemov v zvezi z zagotavljanjem varnosti in drugih dobrobiti otrok oziroma zaposlenih v strokovnih centrih, ki lahko predstavljajo nesorazmeren poseg v otrokovo zasebnost in osebno integriteto, morda tudi telesno integriteto. Zagovornik predlaga, da za tiste zakonske rešitve, ki bi lahko privedle do nesorazmernega posega v človekove pravice otrok – uporabnikov strokovnih centrov, predlagatelj predvidi tako sprotne mehanizme varovanja teh pravic kot naknadne nadzore (npr. prek sistema pritožbe).

Zagovornik ocenjuje, da velja izpostaviti tudi pomen spoštovanja pravice do obveščenosti, do izjave in do posvetovanja v procesih odločanja v strokovnih centrih, ki zadevajo položaj otrok, še posebej ob najbolj občutljivih (npr. ob odločitvah ob premestitvi). Ta pravica ni pomembna le za otroke, ampak tudi za polnoletne uporabnike strokovnih centrov. Zagovornik meni, da gre ta pravica praktično vsakomur, ki bo vključen v center, čeprav se lahko stopnja zapovedanega nadaljnega sodelovanja otroka, npr. pri pripravi individualiziranega načrta obravnave (2. odstavek 11. člena), razlikuje. Posebej pomembno je, da se po potrebi zagotovi v teh procesih prilagojena komunikacija in učinkovito sodelovanje osebam z invalidnostmi in otrokom nasploh, po potrebi tudi s podpornimi storitvami (npr. zagovornik otrokovih pravic, druga zaupna oseba). Pomen vključevanja oz. aktivnega sodelovanja otrok z invalidnostmi v vseh postopkih poudarjeno izhaja iz vrste opozoril in priporočil v Sklepnih ugotovitvah Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju MKPI, sprejete na 386. seji 5. marca 2018 (CRPD/C/SVN/CO/1).¹³

III. Pomen vključitve zbiranja in obdelave podatkov o etničnem poreklu in/ali narodnosti v predlog zakona

Področne strokovne raziskave kažejo relativno visoko stopnjo povezanosti med nameščanjem posameznic in posameznikov v vzgojne ustanove, namenjene otrokom in mladostnikom s čustvenimi in vedenjskimi težavami, ter njihovo narodnostjo oziroma etničnim poreklom. Raziskovalci so v preteklosti ugotavljali, da so v Sloveniji v vzgojnih zavodih nadpovprečno nameščeni otroci in mladostniki drugih narodnosti,¹⁴ prav tako pa to še zlasti velja za otroke in mladostnike iz romskih družin, ki živijo v šibkih socialno-ekonomskih okoljih.¹⁵ Ob navedeni nadpovprečni zastopanosti otrok in mladostnikov z osebni okolščinami narodnosti oziroma etničnega porekla obravnava strokovna literatura tudi vprašanje namestitvev teh otrok in mladostnikov v vzgojne ustanove z vidika (ne)obstoja alternativ za njihovo drugačno obravnavo. V tem oziru strokovnjaki izpostavljajo »nezadostnost intervencije namestitve /teh otrok in mladostnikov/ v vzgojni zavod« in posebej opozarjajo na »nevarnosti, ki jih ima odvzem otroka iz njegovega primarnega okolja, raznovrstne zahteve enega in drugega okolja ter posledično pretrganje vezi z otrokovim primarnim okoljem«.¹⁶

V zvezi z Zagovornikovim področjem delovanja se tako postavlja vprašanje, ali bi v primerih dokazano nadpovprečnega nameščanja otrok določene narodnosti ali etničnega porekla v vzgojne ustanove lahko pomenilo diskriminacijo, v kolikor bi takšno nameščanje pomenilo rezultat neenake obravnave na podlagi omenjenih osebnih okoliščin. Do takšnega zaključka brez natančnih, preverljivih in reprezentativnih *uradnih* podatkov o dejanskem stanju na področju seveda ni mogoče priti, zato je pridobivanje tovrstnih uradnih podatkov bistvenega pomena za varstvo pred diskriminacijo in spodbujanje enakosti. Prav tako bi bili tovrstni podatki bistveni za načrtovanje in izvajanje posebnih ukrepov v smislu 17. in 18. člena ZVarD, s katerimi bi se lahko naslovilo dejansko neenakost otrok in mladostnikov z omenjenima osebnima okoliščinama in kateri bi naslavljali ključne vzroke za čustvene in vedenjske težave, zaradi katerih so nameščeni v vzgojne ustanove. Skladno z ZVarD morajo biti tovrstni ukrepi utemeljeni na ustreznih analizah, njihovo izvajanje pa redno spremljano, kar je brez podatkov, razčlenjenih po osebnih okoliščinah, v danem primeru vključno z narodnostjo oziroma etničnim poreklom, praktično nemogoče. Zagovornik se zaveda občutljivosti zbiranja takšnih posebnih

¹³ Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167 in naslednje, <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-letno-2018.pdf>

¹⁴ M. Kranjčan (2010) *Otroci in mladostniki v vzgojnih zavodih, stanovanjskih skupinah in mladinskih domovih*. V Zdravje mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami (ur. Kranjčan in Miklavžin), 33-57. Ljubljana: Ministrstvo za zdravje.

¹⁵ Š. Razpotnik (2011) Družbeni kontekst kategorije 'čustvene in vedenjske motnje'. *Socialna pedagogika* 15/2, 103-123, str. 114-115.

¹⁶ M. Marovič (2010) Romi, socialni kapital ter dileme glede nameščanja romskih otrok v vzgojne zavode. *Socialna pedagogika*, 14/2, 247-270, str. 267.

vrst osebnih podatkov in pozna pomisleke v zvezi z njihovim varstvom, vendar hkrati izpostavlja, da bi bilo za ugotavljanje in spremljanje dejanskega stanja ter trendov na področju potrebno obdelovati zgolj ustrezno anonimizirane podatke, ki ne bi omogočali povezovanja z dejansko osebo, na katero se podatki nanašajo. Poleg tega se Zagovornik zaveda ustavnopravnih omejitev, zaradi katerih mora zbiranje osebnih podatkov o narodnosti in etničnem poreklu temeljiti na samoopredelitvi, kar sicer sproža vprašanje pripravljenosti respondentov (oziroma njihovih staršev ali skrbnikov), vendar pa so raziskave pokazale, da več kot 65% pripadnikov manjšin podpira obdelovanje anonimiziranih podatkov o njihovem etničnem poreklu za namene preprečevanja diskriminacije in spodbujanja enakosti.¹⁷

Slovenija se v Evropski uniji uvršča med države z najbolj pomanjkljivim sistemom zbiranja t.i. podatkov o enakosti, tj. podatkov, razčlenjenih po osebnih okoliščinah, iz katerih lahko razberemo stanje diskriminacije in dejanske (ne)enakosti v družbi.¹⁸ Na neustrezno zakonsko ureditev zbiranja in obdelave podatkov o enakosti po narodnosti in etničnem poreklu, pa tudi drugih osebnih okoliščinah, Slovenijo opozarjajo različni mednarodni mehanizmi za spremljanje in nadzor uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z vidika enakosti, med drugim:

- V Poročilu **posebnega poročevalca Združenih narodov za manjšine**¹⁹, ki je obiskal Slovenijo leta 2018, je ta kot ključni problem navedel omenjeno **pomanjkanje verodostojnih, razčlenjenih podatkov o posameznih skupinah pripadnikov etničnih in drugih manjšin**; posebni poročevalec je državo pozval k ukrepanju. Ti podatki so potrebni za oblikovanje in spremljanje učinkovitosti vladnih politik in programov za ranljive skupine, kot so manjšine, ki odražajo dejanske potrebe teh skupin in izhajajo iz razmer na terenu.
- **Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope** je v svojem zadnjem poročilu za Slovenijo iz leta 2018²⁰ **Sloveniji priporočila zbiranje razčlenjenih podatkov za namene boja proti rasni diskriminaciji**, ob ustreznem spoštovanju načel zaupnosti, informiranega soglasja in prostovoljne samoopredelitve.

Tudi **Evropski odbor za socialne pravice** je v svoji ugotovitvi iz leta 2011²¹ opozoril, da so državni organi **odgovorni za zbiranje podatkov o posebnih skupinah oseb, ki so ali bi lahko bile diskriminirane na podlagi etničnega porekla, rase in/ ali vere**. Navedel je, da je zbiranje takšnih podatkov nujno potrebno za oblikovanje učinkovitih politik, saj države potrebujejo konkretne in preverljive informacije za učinkovito reševanje problema.

* *

Na podlagi navedenega Zagovornik predlagatelju priporoča, da v predlogu novele:

- **v 30. člen, kjer so opredeljeni nameni zbiranja podatkov, doda, da se podatki zbirajo tudi za namene »zagotavljanja in spremljanja uresničevanja enakega obravnavanja ter načrtovanja posebnih ukrepov za zagotavljanje enakosti v smislu zakona, ki ureja varstvo pred diskriminacijo«;**
- **v četrti odstavku 31. člena, ki govori v evidencah podatkov, ustrezno umesti novo točko, ki bi se glasila: »narodnost ali etnično poreklo otroka in mladostnika«. Kot zadnji stavek tega odstavka bi bilo potrebno dodati tudi ustrezno varovalko, ki bi določala, da se ti podatki zbirajo zgolj na podlagi samoopredelitve in ob soglasju staršev ali skrbnikov.**

* *

¹⁷ FRA (2010) *EU-MIDI: Data in Focus Report: Rights Awareness and Equality Bodies*, str. 12. Dostopno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_EN.PDF

¹⁸ Evropska komisija/Thomas Huddleston (2017) *Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union: Equality data indicators: Methodological approach*, str. 6 in 49. Dostopno na: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45793.

¹⁹ http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/64/Add.1

²⁰ <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/168094caff>

²¹ <https://www.escri-net.org/sites/default/files/ERRC%20v.%20Portugal%20%28decision%29.pdf>

S spoštovanjem,

Pripravila:

Nevenka Prešlenkova
Svetovalka Zagovornika I

Boštjan Vernik Šetinc,
samostojni svetovalec Zagovornika

Mag. Jelena Aleksić
Vodja oddelka za koordinatorka spremljanja,
ozaveščanja in preventive

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovniku,
- zbirka dok. gradiva