

Intervju Delo, 6. 11. 2016

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Miha Lobnik: Družbe, ki so odprte do manjšin, so močnejše

Kdor poskrbi za raznolikost in vključuje šibkejše, je močnejši pri soočanju z drugimi izzivi, meni zagovornik načela enakosti.



Miha Lobnik, novi zagovornik načela enakosti. Ljubljana, Slovenija 3. novembra 2016. [Lobnik Miha, zagovornik načela enakosti, diskriminacija, človekove pravice]

Barbara Hočevar

Parlament je na zadnji seji, na predlog predsednika države Boruta Pahorja, imenoval Miho Lobnika za zagovornika načela enakosti. Enainštiridesetletni sociolog je posvetil skoraj dve desetletji dela prizadevanjem za enakopravnost istospolno usmerjenih. Bogate izkušnje iz civilne družbe bo v novi funkciji poskusil prenesti na državno raven za pomoč in podporo tistim, ki se čutijo diskriminirane.

Kdo je zagovornik načela enakosti?

Nov, od vlade neodvisen državni organ, katerega naloge so spremljati in raziskovati diskriminacijo. Zagovornik načela enakosti proti diskriminaciji, ki se lahko pojavi na podlagi različnih osebnih okoliščin, deluje na individualni ravni – obravnava in raziskuje pritožbe – ali sistemsko – presoja ustavnost zakonov, predlog predpisov –, kadar je za odpravo diskriminacije potrebna strukturna sprememba.

Kaj bo konkretno počel?

Opravljal neodvisne raziskave o položaju oseb, ki so diskriminirane zaradi določene osebne okoliščine, in dajal priporočila državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom o preprečevanju in odpravljanju diskriminacije. Ob tem bo opravljal še naloge inšpekcijskega nadzora. Kadar bo s temi nadzori, po prijavi pobudnice ali pobudnika, ugotovil dejansko diskriminacijo, bo izrekal ukrepe za njeno odpravo.

Če tisti, ki diskriminira, ne bo upošteval ukrepov, bo lahko predal primer pristojnim inšpekcijam, ki bodo lahko izrekle tudi prekrškovne globe. Zagovornik namreč teh po zdajšnjem zakonu sam ne more izrekat. Njegova naloga bo torej, da ko državljani prijavijo diskriminacijo, razišče, ali je to dejansko bila diskriminacija.

Kakšna je razlika med zagovornikom načela enakosti in varuhom človekovih pravic? Kdo naj se obrne na koga?

Razlika se bo dodobra definirala skozi delo, dejstvo pa je, da ima zagovornik pristojnosti tudi v zasebni sferi. To pomeni, da lahko obravnava primere diskriminacije, kadar je na primer delodajalec zasebnik, in to v okviru celotnega delavčevega položaja – tako kot kandidata za delovno mesto, na delovnem mestu ali glede njegovih pravic do izobraževanja in napredovanja. Drug vidik zasebne sfere je trg dobrin in storitev, na katerem se lahko pojavi tako diskriminacija ponudnikov kot kupcev. Za ti dve sferi ni pristojen varuh za človekove pravice. Ta se ukvarja izključno s primeri, ko država povzroča neenakopravnost ali krši človekove pravice posameznikov. To je ena ključnih razlik – zagovornik načela enakosti gre širše, ob čemer se ne ukvarja samo z vsebinskimi pritožbami državljanov, ampak lahko nudi tudi pravno svetovanje, v nekaterih primerih celo pravno zastopanje, lahko zahteva oceno ustavnosti, ko presodi, da je ta smiselna.

Funkcijo zagovornika delimo na dve temeljni dejavnosti: ena je podporni servis za državljane, druga pa podporni servis za državo, v smislu, da zagovornik organizira zbiranje, spremljanje števila diskriminacij po različnih okoliščinah in raziskovanje kontekstov, v katerih se pojavijo te diskriminacije. To pomeni, da bomo potem sposobni tudi v EU in širšem mednarodnem prostoru sistemsko poročati o stanju diskriminacije pri nas po različnih kategorijah. Zagovornik pa mora biti proaktiven in ozaveščati splošno javnost o obstoječih in odkritih problemih. Če so manjšine, ki se jim dogajajo krivice, prizadete, širša družba velikokrat niti ne ve za to. Pogosto se diskriminacija pojavi na področjih, ki jih večina niti ne opazi.

Zdi se, da je diskriminacija v družbi razumljena precej arbitrarno. Zakaj ni vsaka krivica, ki se nam zgodi, diskriminacija?

Diskriminacija je v zakonu o varstvu pred diskriminacijo zelo natančno definirana. Pomeni vsako neupravičeno, dejansko ali pravno, neenako obravnavo, razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, katerega cilj ali posledica je oviranje, zmanjševanje, zaničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic ter pravnih interesov in ugodnosti. Osebne okoliščine so spol, narodnost, etnična pripadnost, rasa, jezik, veroizpoved ali prepričanje, invalidnost, starost ali mladost, spolna usmerjenost, spolna identiteta, spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerokoli druga osebna okoliščina na vseh področjih družbenega življenja.

Varuh človekovih pravic lahko opozarja na krivice in nepravilnosti ter vlaga pobude za ustavne presoje, ljudje pa se obračajo nanj s konkretnimi pričakovanji, za katera pa ni pristojen. Bo zagovornik načela enakosti imel več možnosti za ukrepanje?

Moral bo storiti vse, da posamezniku pomaga, ko je diskriminiran. To ne pomeni vedno, da lahko institucija reši vse probleme ljudi. Nobena institucija ni zmožna tega. To so raznoliki in pogosto zapleteni primeri.

Moj cilj in vizija je vzpostaviti organ, ki bo temu kos, tudi z dobro zasedbo izkušenih pravnikov, da bomo čim bolj učinkoviti. Potrebna bo pomoč posameznikom v konkretnih situacijah, da bodo presegli in odpravili diskriminacijo.

Organ bo moral tako organizirati svoje delo, da bo med vsemi primeri prepoznal raznolikosti in hitro zaznal hujše oblike diskriminacije, kadar je posameznik diskriminiran zaradi več osebnih okoliščin ali se diskriminacija zaradi ene okoliščine dogaja večji skupini ljudi; če traja dolgo in pušča trajne, nepopravljive posledice pri človeku. Gre predvsem za primere, ko so žrtve otroci ali ljudje, ki so šibki in se težko postavijo zase. Hkrati mora biti enakopravno na razpolago vsem prijaviteljem. To zagotovo ne bo vedno lahko. Vsaka prijava in pritožba zahteva pregled dokumentacije, morebiti tudi inšpekcijski nadzor. Hitrost odziva zagovornika na potrebe državljanov bo povezana z njegovo zmožnostjo angažirati dovolj strokovnega kadra, kar pomeni, da bo odvisna tudi od sredstev. Že v razpravi o zakonu in ob kandidaturi v parlamentu je več strank izpostavilo problem zadostnega financiranja take institucije.

Že zdaj sem ob primopredaji poslov s prejšnjim zagovornikom, ki je deloval v državnem aparatu, naletel na primere, ki še čakajo. Najbolj pereče je vprašanje, kako hitro lahko reagira tak organ. Ljudje, ki so prizadeti in se jim dogaja krivica, potrebujejo učinkovito in konkretno pomoč. Zato so moje prioritete sestaviti institucijo, ki se bo lahko odzvala na te potrebe. Ta proces se je začel zdaj z imenovanjem in bo zahteval še nekaj časa.

Kako bi ocenili stanje v Sloveniji? Kateri so pereči problemi?

Ne morem dajati prioritete različnim oblikam diskriminacije, saj bi s tem tvegal, da bi se različne skupine diskriminiranih znašle v hierarhičnem vrstnem redu. Izkušnje kažejo, da ljudje, ko se jim dogaja krivica, to doživljajo kot enega ključnih problemov v življenju. Ugotavljati, komu se je zgodila večja in komu manjša krivica, je nekorektno. Državni organ mora delovati tako, da se loti vsakega primera, s katerim je seznanjen. Slika, kateri primeri so množični, bo nastala šele, ko bomo to začeli spremljati in raziskovati.

Pri diskriminaciji se vedno srečujemo s fenomenom, da imamo v vsaki družbi skupine ljudi, ki zaradi različnih dejavnikov niso sposobne prijaviti diskriminacije in protestirati proti temu, kako so obravnavani. Tem ljudem mora priti naproti država. Zagovornik bo moral torej jasno sporočiti, da je tu za ljudi, in bo šele po tem, ko se bodo ljudje odzvali, lahko poročal, koliko krivic in diskriminacije je dejansko v družbi. V preteklosti smo včasih ugotovili diskriminacijo šele, ko smo vprašali ljudi, ali so na primer doživeli takšne in drugačne krivice. Zato se včasih zdi, da se diskriminacija pojavi šele, ko jo začnemo meriti.

Zavedam se obstoja različnih oblik diskriminacije v Sloveniji, a ne bi hotel s pavšalnimi ocenami sestavljati prioriteten list. To bi samo odsevalo neki nabor tem in problematik, s katerimi sem se seznanil do tega trenutka. S tem organom bomo uvedli sistem, s katerim bomo merili in spremljali te pojave. Le s temeljitim raziskovanjem je mogoče utemeljiti, zakaj menimo, da so določene okoliščine še posebej pogosto razlog za diskriminacijo.

Se vam zdi naša družba občutljiva za diskriminacijo?

Vprašanje je dvoumno, ker ima naša družba več obrazov, ki so različno občutljivi za diskriminacijo. Občutljivost zadeva tudi to, ali žrtve same prepoznajo neenakopravno obravnavo.

Včasih zaradi tradicionalnih pogledov na kulturo žrtve ne prepoznajo določenega vedenja drugih do njih kot diskriminatornega. Sprejmejo, da je neenaka obravnava del širše kulture. To je eden od paradoksov in izzivov sodobne civilizacije, da je način obravnave žensk v neki drugi kulturi tam pravzaprav kulturna dediščina in vrednota, medtem ko z zahodnimi očmi gledamo na to kot na nekaj absolutno neenakopravnega, nezaslišanega in nesprejemljivega.

Pri diskriminaciji ima pomembno vlogo zavest o neenakopravnosti. Ko govorim, da se bo zagovornik trudil ozaveščati – tega ne bo delal z vsiljevanjem neke interpretacije, ampak bo ljudem ponudil možnost, da se prepoznajo v določenih vlogah in spoznajo, kaj lahko naredijo v zvezi s tem. Da vedo, da lahko prijavijo diskriminacijo, ali, če so povzročitelji diskriminacije, opustijo določene prakse. Da vedo, da v državi obstaja institucija, ki ji lahko zaupajo ta vprašanja, in jim pojasni, kaj v zvezi s tem je rešljivo z zakoni in kaj ni.

Pogosto se pokaže, da več primerov ponavljajoče se diskriminacije pomeni, da so potrebne sistemske

spremembe. Diskriminacija se ne pojavi samo zato, ker bi bili ljudje osebno nastrojeni, ampak tudi zato, ker je včasih tak splošen vrednostni okvir. Ker je takšna norma. Obstajajo tudi primeri krivičnih in nasilnih vzgibov v posameznikih, ampak dostikrat družba reproducira način obravnavanja manjšine, ker se ne ukvarja s tem, kako neenakopravno obravnavo doživljajo tisti, ki jih zadeva. Gre za vprašanje empatije, sposobnosti vživljanja v vlogo tistih, ki doživljajo krivico in diskriminacijo. Ko je ta prepoznana na družbeni ravni, je prostor zrel za zakonodajno spremembo oziroma ukrepe, ki včasih lahko pomenijo tudi začasno pozitivno diskriminacijo. To so področja, ki jih bo ta organ kasneje postopno razvijal.

Večkrat je slišati zgodbe žensk, ki so jih delodajalci odpustili, ko so ugotovili, da so noseče, ali jim zaradi tega niso podaljšali pogodbe. Je po vašem mnenju to diskriminacija? Kaj je mogoče narediti v takem primeru?

Hipotetično bom komentiral tak primer – če ženska meni, da jo je delodajalec odpustil zaradi nosečnosti, lahko to prijavi zagovorniku načela enakosti. Za njegovo obravnavo je dovolj, da se pokaže neki utemeljen sum. Dokazno breme v tem postopku je na strani delodajalca, ki bo moral dokazati, da je bila ta oseba odpuščena iz zelo jasno določenih, ugotovljenih, procesiranih razlogov. Če tega dokaza ne bo, bo, ob upoštevanju določenih okoliščin, seveda mogoče ugotoviti diskriminacijo in zahtevati, naj se osebo znova zaposli. Če delodajalec tega ne bo upošteval, bo primer predan pristojni inšpekciji, ki bo ob teh dejstvih lahko izrekla ukrepe.

Zagovornik bo torej povezan z vrsto državnih institucij.

Tako je. Ključ do učinkovitosti tega organa je konstruktivno sodelovanje z različnimi inšpekcijami in drugimi državnimi organi. Dosedanji zagovornik načela enakosti, ki ni imel drugih pristojnosti, je izrekal mnenja, ki pa niso bila zavezujoča. Zdaj bo izrekal ukrepe, in če ti ne bodo upoštevani, bo prevzela primer inšpekcija.

V kakšnih primerih inšpekcija ne bo več dovolj in bo zagovornik sodeloval v sodnih sporih?

V določenih primerih, ki bodo izbrani po kriterijih organa, lahko zagovornik sodeluje v sodnih sporih. Predvsem pri hujši diskriminaciji in ob sposobnosti prijavitelja, da sam uporabi pravna sredstva. Po novem bodo lahko zastopniki tako zagovornik kot nevladne organizacije. Pogosto so žrtve diskriminacije ljudje, ki niso sposobni plačati odvetnika, posebno pri diskriminaciji na delovnem mestu. Ti so v zelo težkem položaju, saj bi, če bi se uprli delodajalcem, tvegali izgubo zaposlitve.

Razviti moramo takšno pravno pomoč, ki bo lahko pomagala posameznikom ob očitni diskriminaciji uporabiti naš pravni sistem in udeležiti njihovo zakonsko zaščito. To je druga stopnja boja proti diskriminaciji. Ni dovolj, da je nekaj zgolj zapisano v zakonu, saj se lahko zgodi, da je posameznik v težki finančni situaciji in ne more uporabiti pravnega sistema. Če pravni sistem obstaja samo za bogate, delavci z nizkimi dohodki od njega nimajo nič. O teh situacijah se v zadnjem času pri nas pogosto sliši. Zdaj bodo lahko bodisi nevladne organizacije bodisi sam zagovornik prevzeli sodelovanje v pravnih postopkih. Eno je svetovanje, ne le v sporih na sodiščih, ampak tudi z upravnimi organi, mogoče pa je določene primere tudi voditi v imenu diskriminiranih. To je potencial tega organa, za kar pa potrebuje dobro pravno ekipo.

Za začetek boste lahko angažirali dva pravnik.

Trenutno se ukvarjam z operativno-tehničnimi vidiki vzpostavljanja novega organa. Verjetno bo kmalu zelo veliko primerov in bomo morali razmišljati, kako čim bolj učinkovito organizirati delo. Od proračuna za prihodnje leto bo odvisno, kakšne bodo možnosti za angažiranje strokovnih sodelavcev. Prizadevam si za realno finančno konstrukcijo, s katero je te cilje mogoče doseči. Opozoril bi, da kratka primerjava podobnih teles v drugih državah kaže, da težko najdemo državo, ki bi namenila tako malo sredstev instituciji s takšnimi nalogami.

Zavedam se, da ob začetku mandata tvegam oceno, 'da še začeli nismo, pa že hočemo več denarja', ampak v tem trenutku se mi zdi odgovorno vnaprej opozoriti na to. Moram biti jassen. Ni mogoče poskrbeti za potrebe diskriminiranih državljanov brez dovolj pravnikov in ekipe v sestavi tega organa.

Komu odgovarja zagovornik?

Državnemu zboru – do 30. aprila mu mora oddati letno poročilo. V njem bodo poleg popisa obravnavanih primerov tudi priporočila za odpravo sistemske diskriminacije. Dejstvo, da ne odgovarja vladi, je v skladu z evropsko tradicijo in prakso, da je ta institucija organ, ki je neodvisen od vlade, da lahko podaja politično neobremenjena in suverena mnenja.

Koliko 'zaveznitva' pričakujete z nevladnimi organizacijami oziroma civilno družbo?

V viziji, ki sem jo oddal ob kandidaturi, sem to področje posebej izpostavil. Kot nekdo, ki je dvajset let delal v nevladnih organizacijah, menim, da je dolžnost vseh državnih organov – kot je na primer tudi zagovornik – aktivno voditi dialog z nevladnimi organizacijami. V Sloveniji imamo močno nevladno strukturo, veliko organizacij, ki zelo dobro poznajo področja diskriminacije.

Eden od primerov močne nevladniške strukture je bil odziv na begunsko krizo, ko so pravzaprav prostovoljci v različnih organizacijah bistveno pripomogli k poteku odziva na ta humanitarni problem. Nevladne organizacije imajo tako znanje kot ljudi, ki to počnejo s srcem. Zato so dragoceni zavezniki in pomemben vir informacij. Poskusil bom uvesti redna srečanja na ravni organa z različnimi predstavniki po posamezni osebni okoliščini kot tudi tistimi, ki so specializirani za zaščito človekovih pravic.

Upam na veliko sodelovanja ob tematikah, ki so izziv za Slovenijo. Naloga takšne institucije je biti most med državo in posameznikom, komunicirati v obe smeri. Pričakujem, da bo to organ, ki bo še krepil družbeni dialog in ga s konstruktivnimi koraki pospeševal. V pomoč bo poznavanje logike odločevalskih procesov in delovanja institucij. To je organizacija za nekakšno mediacijo med družbenimi sferami, da bi bil dialog učinkovit, državljanke in državljani pa v enakopravnejšem položaju.

V nevladnih organizacijah je precej dobrih rešitev za sistemske probleme v državi, izziv pa je, kako takšne dobre rešitve pripeljati v sistem. Pomoč pri tem prehodu vidim kot pomembno nalogo tega organa.

Že pred kandidaturo sem opravil en krog pogovorov po nevladnih organizacijah, da bi izvedel, kaj potrebujejo in pričakujejo od novega inštituta. Na neki način so mi bili ti pogovori v pomoč pri odločitvi za kandidaturo. Prepoznal sem situacije, s katerimi sem se že srečeval pri delu in o katerih nisem vedel, da se tudi drugi soočajo z njimi – na primer, obstaja ustavna odločba o dostopnosti volišč, ki narekuje spremembo volilne zakonodaje zaradi neustavnosti. Aprila je potekel dveletni rok, v katerem bi jo morali udejanjiti, pa je še niso. V teh primerih je posebno dragocen tretji partner – mediji kot sfera, ki zazna veliko sistemskih problemov in s posvečanjem pozornosti posamezni temi lahko pomaga, da pridejo na dnevni red odločevalcev.

Če ne začutimo krivice, ki se dogaja posameznikom, bomo težko podprli ukrepe za njihovo odpravo. Primer: ena izmed etničnih manjšin v Ljubljani me je opozorila, da težko organizirajo pouk maternega jezika njihove skupine ob sobotah dopoldne, ker jim želijo šole zaračunati komercialno najemnino za učilnice, te pa niso zmožni plačati. Po mojem je v teh primerih v ospredju vprašanje, ali smo sposobni razumeti in prepoznati to željo in ali si želimo biti družba, ki se bo odzvala na take želje. Če imamo resurse in toliko praznih učilnic ob sobotah dopoldne, naš odgovor ne bi smel biti, da tega ne morete organizirati, če niste sposobni plačati. Družbe, ki so odprte do manjšin, so močnejše v vseh pogledih, tudi ekonomsko. Kdor poskrbi za raznolikost in vključuje šibkejše, je močnejši pri soočanju z drugimi izzivi. Dialog o tem je prav tako odgovornost novega zagovornika načela enakosti.

Ključ do uspešne družbe je torej upravljanje heterogenosti, ne zanikanje njenega obstoja.

To je odličen povzetek, h čemu lahko pripomore tak organ. Nihče drug se ne loteva teh vprašanj na ta način. Če opazujemo manjšine in njihove probleme, ponavadi javnost šele prek medijev izve o tem. Včasih je tako, da če ni institucije, ki je posebej zadolžena za aktivno odpravljanje sistemskih krivic, določeni ljudje 'padejo skozi' in vsi skomignejo z rameni. To je slabo, ker se med ljudmi naseli občutek nezaupanja v državo in njene institucije. To zaupanje je treba vrniti, in to tam, kjer ga ljudje potrebujejo.

Kakšne vzvode ima zagovornik za to, da mu bodo državni organi prisluhnili?

Zahteva po presoji ustavnosti je na primer kar močno orodje. Nekaj sredstev in načinov je zakon predvidel, vprašanje pa je, kako jih bomo uporabili. Ena od velikih odgovornosti, ki jih prevzemam s to funkcijo, je strateška uporaba zakonskih orodij in inovativen, kreativen razvoj novih orodij in ključev, s katerimi bi lahko v tej državi odprli še 'kakšno sobo', če se lahko tako izrazim, ker sem prepričan, da so in je v njih še prostora. Kadar gre za inercijo sistema, birokratsko zavozlanost, je vedno tudi prostor za sistemske izboljšave in ukrepe, ki preprečijo take situacije.

Verjetno bomo vsega po malem: strateški, taktični, inovativni, v marsikatero od teh zgodb bomo seveda povabili predstavnike medijev. Kadar je državni aparat tog, je pritisk na odgovorne učinkovit način spreminjanja stvari. S takšnimi načini državljanskega delovanja imam že kar nekaj dobrih in spodbudnih izkušenj.