



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 0700-34/2021/20
Datum: 28. 4. 2022

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) na predlog predlagatelja, v zadevi ugotovitve obstoja diskriminacije po ZVarD zoper Društvo 1, Društvo 2 in Društvo 3, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije z dne 24. 4. 2021, ki ga je vložil predlagatelj, **se zavrne**.
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je s strani predlagatelja prejel predlog za obravnavo diskriminacije, v katerem je predlagatelj opozoril na domnevno diskriminatorne plakate, ki jih je bilo mogoče opaziti na ljubljanskih ulicah. Šlo je za plakate s podobo otroka z materinim znamenjem na enem licu in modrico na drugem, ki je označena kot očetovo znamenje, in plakate s podobo moškega, ki ima poleg materinega znamenja na drugem licu poškodbe, označene kot očetovo znamenje. Plakati so bili del ozaveševalne akcije, ki so jo izvedle nevladne organizacije Društvo1, Društvo 2 in Društvo 3. Predlagatelj je v predlogu navedel, da se mu zdijo plakati sovražni, saj na nek način pozivajo k razumevanju moških v družbi kot tistih, ki so edino odgovorni za nasilje v družini. Predlagatelj je navedel, da sej ob pogledu na plakate počutil prizadetega, menil je, da takšna akcija predstavlja nedopusten poseg v njegovo dostojanstvo, še toliko bolj pa ga je žalostilo dejstvo, da so pobudniki in podporniki akcije ravno tisti, ki bi se morali boriti proti diskriminaciji in neprimernemu posploševanju spolnih stereotipov.

Zagovornik je podani predlog za obravnavo preučil ter skladno s 33. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. [33/16](#) in [21/18](#) – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) začel s postopkom ugotavljanja diskriminacije. Na podlagi 37. člena ZVarD se je Zagovornik z namenom razjasnitve situacije in pridobitve relevantnih podatkov, za pojasnila obrnil na vsa tri društva, Občino, fundacijo za financiranje invalidskih in nevladnih organizacij ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ).

Na društva je Zagovornik dne 26. 4. 2021 naslovil Prošnjo za pojasnila (št. dokumentov 0700-34/2021/3, 0700-34/2021/4 in 0700-34/2021/5) z namenom pridobiti pojasnila o tem, kakšen je bil namen ozaveščevalne akcije, koliko časa naj bi akcija trajala, razloge za odločitev, da se prvotno akcijo zasnuje na način, da se v negativni luči prikazuje izključno moški spol. Zaprošil je tudi za podatke, na katerih je odločitev za takšno akcijo temeljila. Izvajalce kampanje je zaprosil še, da pojasnijo, ali so bili v prvotno plakatno akcijo vključeni tudi plakati, ki v negativno luč postavljajo ženski spol, in jih prosil za komentar o tem, da se moški, ki ne izvajajo nasilja v nobeni od svojih vlog (kot očetje, partnerji, sinovi), počutijo prizadete in menijo, da je kampanja pristranska in stereotipna.

Društvo 3, se je odzvalo z Odgovorom na prošnjo za pojasnila (št. dokumenta 0700-34/2021/10 z dne 7. 5. 2021). Pojasnili so, da so se kampanji pridružili na povabilo Društva 1, ki je kot naročnik vzpostavil sodelovanje z oglaševalsko agencijo. Namen akcije je bil javnosti sporočati, da nasilje v družini in intimno-partnerskih odnosih v času epidemije narašča, da so najbolj ogroženi otroci, ženske in starejši ljudje ter da je potrebno, ko opazimo nasilje, obvestiti policijo in druge institucije, da se lahko pomaga žrtvam in ustavi storilca oziroma storilko. Z akcijo so nagovarjali najpogostejše žrtve nasilja, ki so jih predstavljale tri različice plakatov: z oglasom »Ženska« intimno-partnersko nasilje, z oglasom »Deček« nasilje nad otroki in »Dedek« nasilje nad starejšimi. Na negativen odziv je naletel zlasti plakat »Deček«, ki je z dopisom »očetovo znamenje« odražal kontrapunkt splošno znanemu izrazu »materino znamenje«.

V nadaljevanju je v svojem odzivu Društvo 3 predstavilo podatke, na katerih je temeljila zasnova akcije. Navedlo je, da mednarodne in slovenske raziskave kažejo, da so povzročitelji nasilja v družini sicer res osebe vseh spolov, vendar v veliki večini moški (okrog 90%). Iz društva so pojasnili, da tudi pri svojem delu opažajo, da je večina povzročiteljev nasilja moškega spola. Povzročiteljice, ki izvajajo nasilje nad svojimi partnerji ali partnerkami, so v programe izvajanja treningov socialnih veščin le redko napotene. Nekoliko pogosteje so v njihove programe napotene povzročiteljice, ki povzročajo nasilje nad otroki ali starejšimi družinskimi člani, še vedno pa redkeje od povzročiteljev moškega spola.¹ Društvo je posredovalo razpredelnico s podatki, ki so jo pripravili na Statističnem uradu RS, po katerih je pri praktično vseh kaznivih dejanjih zoper zakonsko zvezo, družino in otroke bilo za krive spoznanih več moških kot žensk (podatki za leta 2014-2019).² Društvo je navedlo, da je statistiko v izjavi za medije potrdil tudi vodja oddelka za mladostniško kriminaliteto Generalne policije uprave, ki je povedal, da so osumljeni za kaznivo dejanje nasilja v družini v 95% primerov moški, osumljeni kaznivega dejanja, pri katerem je oškodovan otrok, pa v letu 2019 v 70% primerov moški in v 51% primerov ženske (ponekod sta namreč lahko osumljena hkrati oba). Društvo je navedlo, da so otroci zelo pogosto posredne žrtve nasilja v družini, kadar so priča nasilju enega starša nad drugim. V mnogih primerih, ki so v statistiki zavedeni pod kaznivimi dejanji nasilja v družini in v katerih je kot oškodovanka obravnavana oseba ženskega spola oziroma partnerka (med 90% in 96% primerov partnerskega nasilja), so tako žrtve tudi otroci, ki morajo v nasilju živeti in odraščati. Glede na podatke, ki kažejo, da so povzročitelji nasilja pogosteje moškega spola, so tako plakate prvotno zasnovali tako, da so odsevali realne podatke o nasilju v družini: žrtve so najpogosteje ženske, otroci in starejši, povzročitelji pa najpogosteje osebe moškega spola. Zaradi jasnosti sporočila kot povzročiteljic nasilja niso prikazali oseb ženskega spola, ker tak prikaz ne bi odseval realnega stanja v družbi. S tem ne zanikajo, da včasih nasilje povzročajo tudi ženske. Prav tako tudi niso prikazali vseh, ki so žrtve nasilja, na plakatih namreč ni deklic, starejših žensk in odraslih moških. Takoj po začetku kampanje so zaradi odziva nekaterih posameznikov sporne zapise na plakatih prelepili in spremenili v »znamenje nasilja«. Na ta način so želeli preprečiti, da bi vsebino kampanje

¹ Nacionalna raziskava o nasilju v zasebni sferi in partnerskih odnosih iz leta 2010, je pokazala, da so povzročitelji v 90,8% moški, dostopno na: <https://skei.si/uploads/skei3/public/custom/SplosniPodatki.pdf>, str. 6. Prav tako to kažejo aktualnejši podatki v času epidemije: <https://www.rtvsllo.si/20-v-2020/crna-kronika-del-pandemicne-realnosti-tudi-porast-druzinskega-nasilja/546427>. Stanje v Sloveniji pa je primerljivo tudi s podatki drugih evropskih držav: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf.

² Podatki dostopni v podatkovni bazi SiStat: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/1360201s.px/>.

zasenčili užaljeni in prizadeti odzivi in da bi ohranili fokus na žrtvah. S kampanjo tudi niso želeli spodbujati spolnih stereotipov, ker so izhajali iz dejanskega stanja, ki ga poznajo tako iz lastne prakse kot iz podatkov uradnih institucij.

Društvo 1 je v svojem Odgovoru na prošnjo za pojasnila (*št. dokumenta 0700-34/2021/12 z dne 10. 5. 2021*) potrdilo,³ da je naročnik informativno ozaveščevalne kampanje društvo kot nevladna humanitarna organizacija, ki deluje v javnem interesu. Njihova organizacija že 25 let deluje na področju preprečevanja in ustavljanja nasilja, izvajajo tudi javna socialnovarstvena programa za pomoč žrtvam nasilja. Namen kampanje ni bil, da bi kogarkoli užalile ali prizadele, pri kampanji so izhajale iz uradnih evidenc in statistik državnih organov. Dodajajo, da so ukrepale še isti dan, ko so prejele prve odzive posameznikov. Naročile so prelepke za plakate ter se sproti opravičile vsakemu posamezniku in posameznici, ki je klical, in tistim, ki so pisali preko e-pošte ali podali komentar na Facebook strani. Posebej so se ustno in pisno opravičile tudi skupini Društvo očetov Slovenije. Društvo 1 je v odgovoru posredovalo statistične podatke, na katerih temelji kampanja. Navedlo je podatke Statističnega urada RS iz obdobja 2014–2019, raziskave na ravni EU, podatke slovenske policije in pravosodja.⁴ Pojasnilo je, da vsi uradni podatki kažejo, da so najpogostejše žrtve nasilja osebe s tradicionalno manj družbene moči (ženske, otroci in starejše osebe), nasilje v družini pa sicer povzročajo osebe obeh spolov, vendar so v večini moškega spola. Kampanja ni vključevala žensk kot povzročiteljic nasilja, ker takšen prikaz ne bi odseval realnega stanja v družbi. S plakatom »Deček« so želele tudi opogumiti matere, da nasilje nad sabo prijavijo in s tem ustavijo nadaljnje nasilje nad otroki tudi v primeru, ko ti niso neposredne žrtve nasilja. Zakon o preprečevanju nasilja v družini⁵ namreč v 4. členu določa, navaja društvo, da je otrok žrtev nasilja tudi, če je prisoten pri izvajanju nasilja nad drugimi družinskim članom ali živi v okolju, kjer se nasilje izvaja. To pomeni, da je v veliko primerih, kjer je kot oškodovanka obravnavana oseba ženskega spola, dejansko žrtev nasilja tudi otrok, ki mora v nasilju živeti in odraščati, dejansko pa v statistikah žrtve nasilja ni zajet. Glede očitkov o pristranskosti in stereotipnosti je društvo pojasnilo, da pri zasnovi kampanje niso izhajali iz morebitnih osebnih interesov, ampak izključno iz uradnih evidenc in statistik, ki so podprte z dognanji stroke na področju preučevanja nasilja v družini in intimno partnerskih razmerjih. Društvo je v prilogah posredovalo vse odzive in opravičila na prejeta sporočila v zvezi s kampanjo, celotno serijo plakatov in letakov, radijski oglas, prelepljen plakat »Deček« in tudi pozitiven odziv očeta treh otrok.

Društvo 2 se je odzvalo v Odgovoru na prošnjo za pojasnila z dne 6. 5. 2021 (*št. dokumenta 0700-34/2021/13*). V odgovoru je bil na začetku predstavljen namen akcije, ki sta ga sicer podrobneje opisali drugi društvi, prav tako so navedli statistični podatke, ki kažejo najpogostejše žrtve in najpogostejše povzročitelje nasilja. S kampanjo niso želeli spodbujati spolnih stereotipov, izhajali so iz dejanskega stanja, ki ga poznajo iz lastne prakse in iz podatkov, ki so dostopni na podlagi raziskav. Na koncu so navedli še, da prijavo razumejo bolj kot poskus, kako zrelativizirati dejstvo, da so žrtve nasilja še vedno v večini ženske in povzročitelji moški in da je nasilje še vedno posledica neenakomerne porazdelitve moči med spoli in skrajna oblika diskriminacije žensk, kot izhaja tudi iz besedila Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter boju proti njima.⁶

*

Poleg društev je Zagovornik za pojasnila zaprosil tudi občino, fundacijo in ministrstvo. Na njih je naslovil Prošnjo za pojasnila (*št. dokumentov 0700-34/2021/6, 0700-34/2021/7 in 0700-34/2021/8 z dne 26. 4. 2021*). Zagovornika je zanimala njihova vloga pri ozaveščevalni akciji, ali so bili z vsebino akcije predhodno seznanjeni, ali morda razpolagajo s podatki, na podlagi katerih bi bila lahko odločitve, da se v negativni vlogi prikazuje samo moški spol, utemeljena,

³ Ker so vse zaposlene v organizaciji ženskega spola, so izrazi v ženski spolni slovnični obliki.

⁴ OPSI, Odprti podatki Slovenije, URL: <https://podatki.gov.si/dataset/sodna-statistika-bilten>.

⁵ Zakon o preprečevanju nasilja v družini (ZPND), Uradni list RS, št. 16/08, 68/16 in 54/17 – ZSV-H.

⁶ Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/15.

in jih zaprosil še za komentar o tem, da se nekateri moški zaradi kampanje počutijo prizadete in menijo, da je kampanja pristranska in stereotipna ter žali njihovo dostojanstvo.

Občina oziroma njen oddelek za zdravje in socialno varnost je posredoval Pojasnilo v zvezi s predlogom za obravnavo diskriminacije (*št. dokumenta 070-5/2021-2 z dne 6. 5. 2021*). Občina je pojasnila, da zagovarja ničelno toleranco do nasilja, v ta namen tudi sofinancira programe, ki omogočajo pomoč in podporo žrtvam nasilja in delavnice nenasilne komunikacije za osebe, ki nasilje povzročajo. V okviru teh programov se izvajajo tudi akcije ozaveščanja, ki jih nevladne organizacije pripravljajo avtonomno. Po pogodbi o sofinanciranju je prejemnik sredstev iz proračuna občine dolžan pri objavah in predstavitvah programa iz pogodbe oziroma pri vseh drugih oblikah javnega nastopanja in izdajanja publikacij, promocijskega materiala in drugega informativnega gradiva v zvezi z njim, navesti, da je njegovo izvajanje sofinancirala občina (12. člen Pogodbe o sofinanciranju). Tako je bilo tudi v tem primeru. O tem, da bodo izvedli akcijo, jih je Društvo 1 obvestilo nekaj dni prej, niso pa bili predhodno seznanjeni s podrobnostmi. Po objavi spornih plakatov so takoj stopili v stik z nevladnimi organizacijami, ki so pojasnile, kakšen je bil namen akcije in razloge za izvedbo akcije. V občini menijo, da mora biti opozarjanje na nasilje in njegovo preprečevanje skupna odgovornost vseh. Pri tem se ne sme zgoditi, da bi bilo sporočilo do take mere nejasno, da bi povzročilo napačno razumevanje in v resnici ne bi doseglo namena, pač pa povzročilo (upravičen) odpor in nasprotovanje javnosti.

Fundacija za financiranje je Zagovorniku v elektronskem sporočilu z dne 7. 5. 2021 sporočila, da ne razpolagajo s podatki ali informacijami o omenjeni akciji. Navedli so, da so poslali povpraševanje omenjenim organizacijam, da jim posredujejo pojasnila in informacije glede njihovega sodelovanja. Do dneva priprave te odločbe Zagovornik dodatnih pojasnil s strani fundacije ni prejel.

Na zaprosila se je odzvalo tudi ministrstvo z Odgovorom na prošnjo za pojasnila v zvezi ozaveščevalne akcije (*št. dokumenta: 070-40/2021/2 z dne 7. 5. 2021*). Pojasnili so, da v okviru vsakoletnega javnega razpisa sofinancirajo 35 socialnovarstvenih programov na področju preprečevanja nasilja, pod katerega sodijo tudi organizacije, ki so pripravile ozaveščevalno akcijo. Ministrstvo je navedlo, da vsa društva že več kot 20 oziroma 30 let delujejo na področju pomoči žrtvam nasilja. Ministrstvo v okviru javnega razpisa sofinancira vsebino programov na način, da namenja sredstva za kritje stroškov dela zaposlenih strokovnih delavcev in stroške materiala in storitev, ki so povezani z izvajanjem programa. Izvajalci so nato zavezani, da jih kot sofinancerje z logotipom navajajo na vseh svojih gradivih, plakatih, spletnih straneh ipd.

Ministrstvo je navedlo, da vsi izvajalci socialnovarstvenih programov pri prijavi na javni razpis podpišejo izjavo, da so seznanjeni s Kodeksom etičnih načel v socialnem varstvu in da se dejavnosti programa izvajajo v skladu z njim. Med drugim je v Kodeksu etičnih načel poudarek na spoštovanju človekovega dostojanstva in spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter nudenje pomoči osebam ne glede na biološke, osebne, statusne, etnične, verske, ideološke in politične razlike ali druge okoliščine. Poudarjajo, da so izvajalci strokovnjaki na svojem področju in so vsebinsko samostojni pri pripravi gradiv, ki jih izdajajo. Njihovi programi sodijo med javne socialnovarstvene programe, kar pomeni, da imajo veljavno verifikacijo, vključeni so v zunanje evalviranje, ki ga izvaja Inštitut RS za socialno varstvo, ter vsakomesečno supervizijo. Vloga ministrstva v odnosu do izvajalskih organizacij je nadzor nad izvajanjem vsebinskega in finančnega dela programa, ki so ga prijavili na javni razpis, pri čemer do sedaj v organizacijah še ni prišlo do odstopanja.

V nadaljevanju so tudi na ministrstvu predstavili statistiko, ki kaže na to, da nasilje v družini v vseh oblikah v večjem deležu prizadene ženske, povzročitelji nasilja pa so v večji meri moški. Na ministrstvu si skupaj s širokim krogom organizacij prizadevajo za vzpostavitev družbene klime, kjer bi se prekinilo molk, podprlo in opolnomočilo žrtve, vsako obliko nasilja v družini, nasilja nad ženskami in otroci pa obsodilo kot nesprejemljivo. V času epidemije se glede na vse podatke delež družinskega nasilja še povečuje, v veliki meri pa ostaja delež nasilja zamolčan. Na ministrstvu se zavedajo pomena preventivnih dejavnosti na področju

preprečevanja nasilja ter tudi vrednosti samoiniciativnih ozaveščevalnih akcij. Ob tem poudarjajo, da morajo biti kampanje premišljene in zastavljene na način, da ne omalovažujejo problematike nasilja in še dodatno viktimizirajo žrtve nasilja, hkrati pa ne po nepotrebnem delijo javnosti. Na koncu so zapisali, da se zavedajo, da imajo lahko sporočila v javnosti nepričakovano drugačne učinke od želenih in da so se pobudnice akcije za plakate že opravičile in jih tudi ustrezno prilagodile.

Zagovornik je po prejemu vseh pojasnil, predlagatelja z dopisom Posredovanje dosedanjih ugotovitev v seznanitev in izjasnitev (št. *Dokumenta 0700-34/2021/19 z dne 27. 1. 2022*) seznanil z dotedanjimi ugotovitvami v postopku. Predlagatelju je pojasnil, da v plakatni akciji ne prepoznava enega izmed ključnih elementov diskriminacije, zaradi katerih bi lahko neenako obravnavanje sploh prepoznali kot diskriminacijo, to je oblika diskriminacije. Zagovornik je predlagatelja pozval, da se o dotedanjih ugotovitvah, dejstvih in okoliščinah, pisno izreče. Predlagatelj se v predpisanem roku na poziv Zagovornika ni odzval.

*

Zagovornik v postopku ugotavljanja diskriminacije izhaja iz določb ZVarD ter iz ustaljene sodne prakse. Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

Varstvo pred diskriminacijo je skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. Med področji, na katerih velja prepoved diskriminacije, ZVarD izrecno navaja tudi področje dela in zaposlovanja.

ZVarD opredeljuje tudi več oblik diskriminacije, pri katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija. Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se lahko obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena ZVarD).

Poleg teh dveh oblik ZVarD predstavlja še druge oblike diskriminacije (7. člen). Nadlegovanje je nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo (prvi odstavek 8. člena). Navodila za diskriminacijo so vsakršna navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu ZVarD, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi (9. člen). Pozivanje k diskriminaciji pomeni vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je, ali bi lahko bila diskriminacija po določbah ZVarD (prvi odstavek 10. člena). Viktimizacija pa pomeni izpostavljanje diskriminirane osebe ali osebe, ki ji pomaga, neugodnim posledicam zaradi njenega ukrepanja, katerega namen je preprečiti ali odpraviti diskriminacijo (11. člen). V

primerih, ko je diskriminacija večkratna zaradi več osebnih okoliščin hkrati, množična, ko je diskriminiranih več oseb hkrati, dolgotrajna oziroma ponavljajoča se, ali pa vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, prepoznavamo po 12. členu ZVarD t. i. hujše oblike diskriminacije.

V skladu z določbo 40. člena ZVarD v postopkih varstva pred diskriminacijo velja pravilo obrnjenega dokaznega bremena. To pomeni, da mora kršitelj, kadar diskriminirana oseba (s svojimi izjavami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Vendar se breme dokazovanja na domnevnega kršitelja prevali šele takrat, ko domnevno diskriminirana oseba izkaže, da so trditve oziroma izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije. Le tako je namreč izpolnjeno t.i. trditveno breme.

Da lahko govorimo o tem, da neko ravnanje predstavlja diskriminacijo po ZVarD, mora to vsebovati vseh pet elementov diskriminacije, ki so:

- osebna okoliščina kot razlog domnevne diskriminacije,
- področje družbenega življenja, na katerem se lahko diskriminacija dogaja,
- oblika diskriminacije,
- poseg v pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti oseb(e), podvržene neenaki obravnavi,
- izvzetost iz izjem od prepovedi diskriminacije.

Če kateri izmed teh elementov manjka, takšno ravnanje ne pomeni diskriminacije. Druga nezaželena, sporna ali krivična ravnanja, ki niso povezana z osebnimi okoliščinami ali ne predstavljajo posega v pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti, se ne štejejo za diskriminacijo, lahko pa gre za druga nezakonita ravnanja, za katera so pristojni drugi organi.

Zagovornik ugotavlja, da je predlagatelj vložil predlog za obravnavo diskriminacije po V. poglavju ZVarD. Postopek pred Zagovornikom urejajo členi 33. do 37. ZVarD. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena ZUP uporabi slednjega. Ena od posebnosti postopka obravnave diskriminacije je tudi pravilo obrnjenega dokaznega bremena (40. člen ZVarD).

*

Iz podanega predloga za obravnavo diskriminacije izhaja, da predlagatelj zatrjuje, da gre v zadevi ugotavljanja diskriminacije v vsebini plakatov v kampanji za nadlegovanje, pozivanje k diskriminaciji ter kršitev dolžnosti spodbujanja enakega obravnavanja s strani državnega organa in lokalne skupnosti, na področju družinskega in zasebnega življenja, kot osebno okoliščino, ki je razlog domnevne diskriminacije pa predlagatelj navaja spol.

Glede osebne okoliščine Zagovornik na podlagi vseh prejetih pojasnil in javno dostopnih podatkov o ozaveščevalni akciji ugotavlja, da so na plakatih kot povzročitelji nasilja prikazane samo osebe moškega spola. Zlasti pri vsebini plakata »Deček«, kjer je povzročitelj nasilja moškega spola prikazan preko oznake »očetovo znamenje«. **Zagovornik tako kot osebno okoliščino, ki je relevantna za konkretni postopek, prepozna spol.**

Zagovornik v ozaveščevalni akciji ne prepozna področja družinskega in zasebnega življenja, kot v predlogu navaja predlagatelj, vendar Zagovornik ugotavlja, da oglaševalska akcija nedvomno sodi na področje, na katerega sega prepoved diskriminacije skladno z ZVarD. Ta namreč v 2. členu določa dolžnost državnih organov, lokalnih skupnosti, nosilcev javnih

pooblastil ter vseh fizičnih in pravnih oseb, da na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb, zagotavljajo enako obravnavanje. **Akcija tako sodi na področje javnega delovanja nevladnih organizacij v razmerju do tretjih oseb.**

V nadaljevanju je Zagovornik ugotavljal, ali vsebina plakatne akcije ustreza kateri od opredelitev oblik diskriminacije po ZVarD. V predlogu za obravnavo je predlagatelj kot oblike diskriminacije, ki naj bi jih povzročila plakatna akcija, navedel nadlegovanje, pozivanje k diskriminaciji ter kršitev dolžnosti spodbujanja enakega obravnavanja iz 1. odstavka 14. člena ZVarD s strani ministrstva in občine.

I. Nadlegovanje kot oblika diskriminacija

Nadlegovanje (1. odstavek 8. člena ZVarD) je nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo ali žali njeno dostojanstvo. Takšno ravnanje je torej nedopustno, če je storjeno bodisi z namenom bodisi z učinkom prizadeti dostojanstvo žrtve oziroma ustvariti ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje.

Za ugotovitev obstoja nadlegovanja kot oblike diskriminacije je treba ugotoviti obstoj tako subjektivne kot objektivne komponente nadlegovanja. Pri ugotavljanju subjektivne komponente Zagovornik ugotavlja, kako je žrtev dojemala nezaželeno ravnanje. Pri različnih ljudeh so nezaželene različne vrste ravnanj. V konkretnem primeru je predlagatelj navedel, da je ob pogledih na plakate občutil ponižanje in sram, bil naj bi močno prizadeti, vsebina plakata pa naj bi posegla tudi v njegovo dostojanstvo. Subjektivna komponenta nadlegovanja kot oblike diskriminacije je na predlagateljevi strani izpolnjena.

Pri ugotavljanju objektivne komponente Zagovornik objektivno presoja zavržnost ravnanja samega po sebi – v konkretnem primeru izražene vsebine na plakatu »Deček«. Pri objektivni komponenti nadlegovanja je treba ugotoviti, ali je vsebina plakatov ob upoštevanju vseh relevantnih družbenih okoliščin takšna, da bi zanjo lahko stvarno utemeljeno sklenili, da v družbi ustvarja zastrašujoče, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje. V konkretnem primeru gre za vprašanje, ali so se ljudje na splošno ob plakatih počutili nadlegovane.⁷ Kot je zapisalo Ustavno sodišče v zadevi Up-406/05-35 z dne 12. 4. 2007, pravo namreč ne varuje morebitne pretirane občutljivosti posameznika, temveč varuje vrednote, ki so objektivno gledano prizadete z določenim ravnanjem.⁸ V konkretnem primeru je Zagovornik tehtal dve vrednoti – ena je varstvo posameznika ali posameznice pred nasiljem (pri čemer varstvo zajema aktivnosti ozaveščanja), druga pa je varovanje dostojanstva posameznika pred tem, da bi bil generalizirano in stereotipno, zaradi svojih osebnih okoliščin, označen kot tisti, ki povzroča nasilje. Iz nekaterih reakcij na oglase je razvidno, da je nekaj posameznikov, zlasti moške, vsebina oglasa prizadela (na Zagovornika so se obrnili trije posamezniki).

Iz vsebine plakatov in utemeljitve kampanje sicer izhaja namen kampanje. Ta je bil v ozaveščanju o porastu nasilja v družini v času epidemije covid-19 in o pomenu ukrepanja proti nasilju. Iz slednjega ni mogoče izpeljati sklepa, da je bil splošen namen ali učinek akcije v ustvarjanju zastrašujočega, sovražnega, ponižujočega, sramotilnega ali žaljivega okolja za moške ali očete. **Glede na navedeno Zagovornik ugotavlja, da v obravnavanem primeru**

⁷ Podobno tudi Evropska Komisija v publikaciji Harassment related to sex and sexual harassment law in 33 European countries, URL: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4541-harassment-related-to-sex-and-sexual-harassment-law-in-33-european-countries>, str. 14: *However, it should be added that an objective standard is still somehow introduced by the requirement of the conduct 'creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment'. As a matter of fact, the issue of whether this should be left to a **general standard of 'reasonableness' or maybe a 'reasonable woman'** standard has been the concern of both the courts and doctrine. A compromise, suggested by Kathryn Abrams, is that the reasonable person should not be 'the average person but the person enlightened concerning the barriers to [women] equality in the workplace.*

⁸ Podobno je zapisalo Ustavno sodišče RS v odločbi Up-406/05-35 z dne 12. 4. 2007, v 11. točki obrazložitve.

objektivna komponenta nadlegovanja kot oblike diskriminacije iz 8. člena ZVarD ni podana.

Pri ugotavljanju nadlegovanja je nadalje glede na definicijo iz 8. člena ZVarD treba ugotoviti tudi, ali je podana neželena nadlegovanja.⁹ Za potrditev, da je ravnanje neželjeno, se ugotavlja, ali je žrtev zatrjevanega nadlegovanja izrazila, da je ravnanje, ki naj bi jo nadlegovalo, zanjo neželjeno. V nasprotnem primeru se tisti, ki naj bi izvajal nadlegovanje, a nima namena izvajati nadlegovanja, morda ne zaveda, da njegovo ali njeno ravnanje za posameznika ali posameznico predstavlja nadlegovanje. To je še posebej pomembno takrat, ko gre za ravnanje, ki ga različni posamezniki lahko razumejo različno. Zatem pa je treba ugotavljati še, ali je tisti, ki izvaja neželjeno ravnanje, opozorilo upošteval in po opozorilu prenehal s tem ravnanjem oziroma ga spremenil. Šele če z ravnanjem nadaljuje kljub opozarjanju, da gre za nezaželeno ravnanje, je mogoče ugotoviti nadlegovanje, pod pogojem, da so za to izpolnjeni ostali zakonski elementi.

V konkretnem primeru sta oba elementa (izražanje neželene strani naslovnikov kampanje in upoštevanje opozorila s strani izvajalcev kampanje) podana. Podan je element neželene strani na plakatih izražene vsebine, saj se je več posameznikov obrnilo na izvajalce kampanje ter jim sporočilo, da je vsebina plakata »Deček« neprimerna in da se ob njem počutijo prizadeti. Ugotovljeno pa je tudi, da so izvajalci kampanje vsebino plakata »Deček« na relevantnih delih prekrili oziroma prelepili ter vsebino spremenili na način, da ne vsebuje več navedbe očeta v kontekstu »očetovega znamenja« kot znamenja nasilja, temveč samo še navedbo »znamenje nasilja«. S tem element neželene strani izražene vsebine ni več podan.

Pogoji za ugotovitev nadlegovanja kot oblike diskriminacije iz 8. člena ZVarD tudi s tem niso izpolnjeni.

Zagovornik je vsebino plakata nadalje preučil tudi z vidika svobode izražanja po 39. členu Ustave RS in 10. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Navedena člena določata, da ima vsakdo pravico do svobode izražanja. Ugotovitev diskriminacije v obliki nadlegovanja s strani državnega nadzornega organa, kakršen je Zagovornik načela enakosti, predstavlja poseg v svobodo izražanja, zato mora Zagovornik svojo funkcijo ugotavljanja diskriminacije izvajati v luči spoštovanja pravice iz 10. člena EKČP. Ta pravica po prvem odstavku 10. člena EKČP obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Drugi odstavek 10. člena EKČP pa določa, da izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon, in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za varovanje zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.

Po ustaljeni sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice 10. člen EKČP ne varuje le podajanja informacij in idej, ki so dobro sprejete, temveč tudi tiste, ki šokirajo, žalijo in motijo državo ali katerikoli del prebivalstva. Brez pluralizma mnenj, strpnosti in odprtosti do drugače mislečih ni demokratične družbe. To pomeni, da mora biti vsaka omejitev svobode izražanja sorazmerna glede na cilj, ki ga zasleduje.¹⁰ Hkrati pa strpnost in spoštovanje do enakega dostojanstva vseh ljudi predstavlja temelje demokratičnih in pluralističnih družb. To pomeni, da je v nekaterih primerih nujno omejevanje tistih oblik izražanja, ki širijo, spodbujajo,

⁹ Ann Numhauser-Henning in Sylvaine Laulom, Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries: Discrimination versus Dignity, European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, 2011, <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4541-harassment-related-to-sex-and-sexual-harassment-law-in-33-european-countries>, str. 13-14.

¹⁰ ESČP, *Handyside proti Združenemu kraljestvu*, sodba z dne 7. decembra 1976, odst. 49. Glej tudi Lovro Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 426.

oglašujejo ali opravičujejo sovraštvo, ki temelji na nestrpnosti, pod pogojem, da so načini omejevanja sorazmerni glede na legitimni cilj, ki ga omejevanje zasleduje.¹¹

Zagovornik ugotavlja, da vsebina plakata, ki je predmet tega postopka, še sodi v polje varstva po 39. členu Ustave in 10. členu EKČP. Vsebina plakatov ne ustreza nobenemu od primerov iz drugega odstavka 10. člena EKČP, v katerih je omejevanje svobode izražanja nujno (t.j. v primerih zagotavljanja javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za varovanje zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva). Vsebina plakatov ni posegla v pravice drugih ljudi, temveč gre pri plakatu še za vsebine, ki sodijo v polje idej, varovanih po EKČP in ustavi, tudi če gre za ideje, ki »šokirajo, žalijo in motijo državo ali del prebivalstva«. Slednje so po 10. členu EKČP izrecno varovane.

Zagovornik pa pri tem kot bistveno poudarja še, da v postopku ni ocenjeval primernosti vsebine spornega plakata. Dejstvo, da so bili plakati vsebinsko neprimerni, sicer izhaja tako iz dejstva, da so se posamezniki zoper vsebino pritožili kot tudi iz dejstva, da se je do vsebine plakata z razsodbo št. 373 z dne 24. 8. 2021 opredelilo Oglaševalsko razsodišče, ki deluje v okviru Slovenske oglaševalske zbornice.¹² Ugotovilo je, da oglas »Deček« v okviru akcije ni bil v skladu z določili 2.3. in 7.1. člena Slovenskega oglaševalskega kodeksa. Določba 2.3. opredeljuje, da oglaševanje ne sme nasprotovati samoumevni enakopravnosti med spoloma, niti prikazovati moškega, ženske ali otroka na žaljiv oz. podcenjujoč način. Določba 7.1. pa zahteva, da mora biti oglaševanje v skladu z zahtevami kulturnega okolja. Ne sme izzvati napadalnostjo in neokusnimi prijemi, prizori, izrazi itd. Oglaševalsko razsodišče je glede na navedene določbe kodeksa ugotovilo, da:

»...izbor kreativnega kontrapunkta 'materino znamenje vs očetovo znamenje' sporoča, da so očetje tisti, ki so nasilni do svojih otrok. S takšnim sporočilom očete nasploh prikazuje v negativni luči in na žaljiv način, to pa ni v skladu z določili 2.3. člena SOK.

Ker je sporočilo oglasa 'Deček' mogoče razumeti kot trditev, da so samo očetje nasilni do (svojih) otrok, oglas z napadalnostjo izzvira relevanten del javnosti (ne samo očete, tudi druge člane družin, v katerih nasilja ni, oziroma niso nasilni očetje), zato oglas krši tudi določila 7.1. člena SOK.

Oglaševalsko razsodišče ob tem dodaja, da tudi v primeru, da iz statističnih in / ali drugih razpoložljivih podatkov izhaja, da so v glavnini primerov prijavljenega nasilja povzročitelji moški, v smislu SOK to ne pomeni, da je v oglaševanju sprejemljivo vse očete označiti oziroma prikazati kot nasilne do otrok.«

II. Pozivanje k diskriminaciji kot oblika diskriminacije

Na predlogu za obravnavo je predlagatelj kot obliko diskriminacije označili tudi pozivanje k diskriminaciji iz 10. člena ZVarD. Pozivanje k diskriminaciji pomeni spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija. K hujšim prepovednim ravnanjem pa šteje zlasti podajanje ali širjenje rasističnih, versko, narodnostno in spolno razlikovalnih pozivov, napeljevanje, ščuvanje, hujskanje k sovraštvu in diskriminaciji ter širše javno pozivanje, ki spodbuja k diskriminaciji (prvi odstavek 10. člena ZVarD). Drugi odstavek nato določa, da je kot diskriminacija prepovedano tudi javno opravičevanje, zapostavljanje ali preziranje oseb ali skupine oseb zaradi osebnih okoliščin, kot tudi opravičevanje idej o prevladi ali večvrednosti osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi, ki izvirajo iz varovanih osebnih okoliščin nad tistimi, ki niso člani te skupine.

¹¹ ESČP, *Erbakan proti Turčiji*, sodba z dne 6. julija 2006; *Pavel Ivanov proti Rusiji*, sodba z dne 20. februarja 2007; *M'Bala M'Bala proti Franciji*, sodba z dne 20. oktobra 2015; *Glimmerveen and Haqenbeek proti Nizozemski*, sodba z dne 11. oktobra 1979; *Belkacem proti Belgiji*, sodba z dne 27. Junija 2017. Glej tudi širše ostalo sodno prakso ESČP na področju sankcioniranja sovražnega govora.

¹² Spletno mesto Slovenske oglaševalske zbornice: https://www.soz.si/o_nas.

Iz plakatov, na katerih so predstavljene žrtve nasilja, in ki spodbujajo, da se nasilje takoj prijavi policiji oziroma drugim pristojnim organom, niso razvidni elementi pozivanja k diskriminaciji. Plakati z besedami in slikovno sporočilnostjo ne spodbujajo kogarkoli k diskriminatornim ravnanjem. Prav tako pa ne napeljujejo, ne ščuvajo in ne hujskajo k sovraštvu.

Iz vsebine plakatov tudi ne izhaja, da bi bili izpolnjeni elementi drugega odstavka 10. člena ZVarD (opravičevanje zapostavljanja ali opravičevanje idej o prevladi ali večvrednosti osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi, ki izvirajo iz navedenih osebnih okoliščin nad tistimi, ki niso člani te skupine). Za prepoznanje vsebine plakatov kot pozivanja k diskriminaciji bi ti morali vsebovati konkretna sporočila, iz katerih bi bilo mogoče nedvoumno zaključiti, da bodisi pozivajo in spodbujajo ter hujskajo druge osebe k takim ravnanjem, ki jih je mogoče kvalificirati kot neenako obravnavanje, ali pa da opravičujejo zapostavljanje ali opravičujejo ideje o prevladi ali večvrednosti osebe ali skupine oseb z določenimi značilnostmi, ki izvirajo iz navedenih osebnih okoliščin nad tistimi, ki niso člani te skupine. Le če bi plakati nedvoumno in jasno pozivali k odrekanju ali omejevanju pravic ali svoboščin določeni skupini posameznikov na podlagi njihovih osebnih okoliščin ali opravičevali ideje o prevladi ali večvrednosti določene skupine, bi lahko govorili o pozivanju k diskriminaciji iz 10. člena ZVarD. **Ker v konkretni zadevi ti elementi niso podani, tako ne gre za pozivanje k diskriminaciji kot eni izmed oblik diskriminacije po 10. členu ZVarD.**

III. Obveznosti državnih organov in organov lokalne skupnosti

Predlagatelj je v predlogu za obravnavo zatrjeval tudi kršitve 14. člena ZVarD s strani ministrstva in občine. 14. člen ZVarD določa, da so med drugimi tudi državni organi in lokalne skupnosti na svojem področju v okviru svojih pristojnosti zavezani z osveščanjem, spremljanjem položaja posameznih družbenih skupin ter z ukrepi iz svoje pristojnosti ustvarjati pogoje za enako obravnavanje oseb. Določba je deklaratorne narave, kar pomeni, da so oblastni organi zavezani, da si prizadevajo za zagotavljanje enakega obravnavanja oseb. Pri načrtovanju ukrepov in politik pa morajo presojeti tudi vpliv ukrepov na posamezne družbene skupine. Prejeta odgovora občine in ministrstva kažeta, da se instituciji zavedata svoje vloge na področju preprečevanja diskriminacije in tudi s sofinanciranjem programov za podporo žrtvam nasilja udejanjata obveznosti iz 14. člena ZVarD.

*

Na podlagi vsega navedenega Zagovornik v konkretni zadevi ni prepoznal enega izmed ključnih elementov diskriminacije, zaradi katerega bi po ZVarD lahko določeno neenako obravnavanje sploh prepoznali kot diskriminacijo. To je oblika diskriminacije. Le ravnanje, ki vsebuje vse elemente, dejansko predstavlja diskriminacijo po ZVarD.

Predlagatelj se na poziv Zagovornika k izjasnitvi ni odzval, in tako s svojimi navedbami in dokazili ni uspel izkazati dejstev, ki bi opravičevale domnevo, da je bila v konkretni zadevi kršena prepoved diskriminacije. To pomeni, da predlagatelj ni izpolnil trditvenega bremena, kar je predpogoj za to, da se dokazno breme prenese na nasprotno stran. Skladno z navedenim je tako Zagovornik odločil, da predlog za obravnavo diskriminacije zaradi odsotnosti ključnih elementov diskriminacije zavrne, kot to izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku v primeru diskriminacije za stranke brezplačen, posebni stroški pa v tem postopku niso nastali, zato je Zagovornik odločil, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu: Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vložijo v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. Tožba se vložijo pri pristojnem sodišču neposredno

pisno ali se mu pošlje po pošti. Tožbi je treba priložiti poleg te odločbe v izvorniku ali prepisu tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj.

Postopek vodila:
Nika Stroligo Urankar
Svetovalka Zagovornika III

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Vročiti:

Vložiti:
- zbirka dok. gradiva.