REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za javno upravo
Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana

Številka: 0700-26/2020/42
Datum: 20. 7. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede ocenjevanja javnih uslužbencev

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je na podlagi prejetega predloga za obravnavo diskriminacije izvedel postopek ugotavljanja diskriminacije pri dodelitvi letne ocene dela konkretni uslužbenki v javnem zavodu. Na podlagi analize ocen vseh zaposlenih v konkretnem javnem zavodu v letih 2017, 2018 in 2019 ter na podlagi podatkov iz izpisov plač, iz katerih so razvidne daljše bolniške in starševske odsotnosti, je Zagovornik ugotovil, da je delodajalec odsotnost upošteval pri dodelitvi letne ocene javnemu uslužbencu. Takšna splošna praksa konkretnega delodajalca pri ocenjevanju zaposlenih učinkuje tako, da je nižja ocena dodeljena znatni večini javnih uslužbenk oziroma uslužbencev, ki so bili v ocenjevanem letu dlje časa upravičeno odsotni zaradi starševskega dopusta oziroma bolniškega staleža.

Ker kriteriji za oceno delovne uspešnosti iz Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede ne vsebujejo odsotnosti oziroma prisotnosti zaposlenega na delovnem mestu, praksa pa v slabši položaj postavlja nosečnice, starše in osebe, ki so zaradi svojega zdravstvenega stanja bolniško odsotne, je Zagovornik v zadevi ugotovil obstoj posredne diskriminacije zaposlenih v javnem zavodu zaradi starševstva, spola in pa tudi zaradi zdravstvenega stanja.

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Ministrstvu za javno upravo priporoča:
- izdajo okrožnice vsem državnim organom in javnim zavodom z opozorilom, da zniževanje letnih ocen dela zaradi upravičene odsotnosti z dela pomeni posredno diskriminacijo, ki jo predpisi prepovedujejo, ter da naj osebe, pristojne za letno ocenjevanje dela zaposlenih, to upoštevajo pri dodeljevanju letnih ocen dela.

Zagovornik v nadaljevanju podaja podrobnejšo obrazložitev priporočila. Vljudno vas naprošamo za ukrepanje ter za čimprejšnjo posredovanje internega navodila vsem javnim zavodom.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Ministrstvu za javno upravo priporoča:
- izdajo okrožnice vsem državnim organom in javnim zavodom z opozorilom, da zniževanje letnih ocen dela zaradi upravičene odsotnosti z dela pomeni posredno diskriminacijo, ki jo predpisi prepovedujejo, ter da naj osebe, pristojne za letno ocenjevanje dela zaposlenih, to upoštevajo pri dodeljevanju letnih ocen dela.

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je na predlog konkretne posameznice 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 pri dodelitvi letne ocene dela uslužbenki v javnem zavodu. V konkretni zadevi je Zagovornik ugotavljal, ali dodelitev ocene prav dobro (4) predlagateljici za leto 2019 v primerjavi z leti 2017 in 2018, ko je bila predlagateljica ocenjena odlično (5), pomeni posredno diskriminacijo predlagateljice zaradi starševstva, pa tudi zaradi spola. V postopku je Zagovornik ugotovil, da se odsotnost z dela kot bistveni kriterij pri dodelitvi ocene dela ni pokazal samo v konkretnem primeru ugotavljanja diskriminacije predlagateljice, ampak da je pri konkretnem delodajalcu takšna splošna praksa ocenjevanja vseh zaposlenih.

Na podlagi ugotovitve Zagovornika v konkretnem primeru in oceni Zagovornika, da se kriterij odsotnosti pri dodeljevanju letnih ocen dela lahko pojavi tudi v državnih organih in drugih javnih zavodih, se je Zagovornik na podlagi 21. člena ZVarD odločil, da na pristojno ministrstvo naslovi priporočilo. ZVarD v 21. členu določa, da je Zagovornik v okviru svoje sistemske funkcije pristojen za spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami ter pripravo neodvisnih priporočil državnim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije.

ZVarD opredeljuje 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).

Med osebne okoliščine 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. Med druge osebne okoliščine sodijo tudi nosečnost, starševstvo in zdravstveno stanje, v zvezi s katerim posamezniki prav tako uživajo varstvo pred diskriminacijo.

Ocenjevanje javnih uslužbencev urejata Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18, v nadaljevanju: ZSPJS) in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09 in 22/19, v nadaljevanju: Uredba).

Uredba določa, da se ocenijo tisti javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev in tudi tisti uslužbenci, ki so zaradi napotitve delodajalca odsotni več kot šest mesecev in ki so več kot šest mesecev odsotni zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni ali starševskega dopusta (porodniški dopust).[1] Elemente ocenjevanja delovne uspešnosti določa ZSPJS,[2] podrobneje pa jih opredeljuje Priloga III Uredbe. Delovna uspešnost se tako ocenjuje glede na:

- rezultate dela: strokovnost, obseg dela, pravočasnost;

[1] 4. člen Uredbe.
[2] 17. člen ZSPSJ.

- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela: samostojnost, ustvarjalnost, natančnost;
- zanesljivost pri opravljanju dela;
- kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela: sodelovanje, organizacija dela;
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela: interdisciplinarnost, odnos do uporabnikov storitev, komuniciranje, drugo

Iz določb ne izhaja, da bi bila med elementi delovne uspešnosti, ki se jih ocenjuje, tudi odsotnost oziroma prisotnost zaposlenega. Zaposlene se ocenjuje samo za čas, ko so opravljali delo, pri tem pa njihove upravičene odsotnosti na oceno dela ne smejo vplivati.

Z namenom ugotovitve, ali je pri dodelitvi ocene prav dobro (4) predlagateljici za leto 2019 v primerjavi z leti 2017 in 2018, ko je bila predlagateljica ocenjena odlično, prišlo do posredne diskriminacije predlagateljice zaradi starševstva, pa tudi zaradi spola, je Zagovornik tekom postopka med drugim izvedel analizo vseh ocen zaposlenih v javnem zavodu v letih 2017, 2018 in 2019, v povezavi z njihovo odsotnostjo oziroma prisotnostjo na delovnem mestu v posameznem letu.

Zagovornik je izdelal seznam 14 uslužbenk javnega zavoda, ki so bile v letu 2017, 2018 ali 2019 dlje časa odsotne zaradi nosečnosti oziroma porodniške. Za vsako posameznico je Zagovornik preveril, kakšna je bila njena ocena v letu, ko je bila stalno, vse leto prisotna na delovnem mestu, in v letu, ko je bila dlje časa odsotna. V dvanajstih primerih oziroma v 85% se je izkazalo, da je imela uslužbenka v tistem letu, ko je bila dlje časa odsotna zaradi porodniškega dopusta, tudi nižjo oceno, v primerjavi z leti, ko je bila v službi prisotna celo leto. Še bolj povedna pa je bila statistika pri tistih zaposlenih, ki v letih 2017, 2018 ter 2019 niso bili dlje časa bolniško oziroma porodniško odsotni ter so bili v javnem zavodu zaposleni ves čas v obdobju od 2017 do 2019. Takšnih je bilo 56. Tudi pri teh zaposlenih je Zagovornik za vsako leto preveril prejeto oceno javnega uslužbenca. V 51 primerih oziroma kar v 91% se je izkazalo, da so bili tisti, ki niso bili dlje časa odsotni, vedno ocenjeni z oceno odlično (5). Statistični izračuni so tudi pokazali, da je razlika med povprečnimi letnimi ocenami tistih uslužbencev, ki niso koristili porodniškega dopusta, in tistimi, ki so koristili porodniški dopust, statistično značilna.

Dodatno je ugotovitve Zagovornika potrdila tudi primerjava med mnenjem nadrejenih v posameznih oddelkih javnega zavoda, ki so predlagali drugačno oceno za posamezne uslužbence, kot je bila kasneje dejansko podeljena s strani vodje javnega zavoda, ki je sama ocenila vse zaposlene. Podeljena ocena je bila spet večinoma skladna z urami prisotnosti na delovnem mestu (večje število ur je pomenilo boljšo oceno). Kriterij odsotnosti je bil torej kot bistven upoštevan tudi takrat, kadar je v mnenju nadrejen javni uslužbenec za podrejenega glede na njegovo kakovost dela izrecno predlagal drugačno oceno od tiste, ki je bila na koncu temu javnemu uslužbencu oziroma uslužbenki tudi dodeljena.

Glede na analizirane podatke o korelaciji med odsotnostjo in podeljeno oceno je Zagovornik ugotovil, da se odsotnost z dela kot bistven kriterij pri podelitvi ocene dela ni pokazal samo v konkretnem primeru ugotavljanja diskriminacije predlagateljice, ampak da je pri konkretnem delodajalcu takšna splošna praksa ocenjevanja vseh zaposlenih. V praksi tak kriterij učinkuje tako, da je nižja ocena dodeljena znatni večini javnih uslužbenk oziroma uslužbencev, ki so bili v ocenjevanem letu dlje časa odsotni zaradi starševskega dopusta. Ko kriterij učinkuje, torej prizadene uslužbenke z osebno okoliščino starševstva, pa tudi spola, saj so v Republiki Sloveniji ženske tiste, ki v veliki večini koristijo celoten starševski dopust po rojstvu otroka.[3] Podobno velja za osebno okoliščino zdravstvenega stanja, saj so slabše ocenjeni tudi tisti, ki so dlje časa odsotni zaradi bolniškega staleža. Upoštevanje kriterija odsotnosti tako predstavlja nedopustno posredno diskriminacijo. Anonimizirane odločbe so dostopne na www.zagovornik.si.

[3] MZZ, Četrto periodično poročilo Republike Slovenije o uresničevanju določil Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, 2007, dostopno na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Clovekove_pravice/Zbornik/VIII._CEDAW_-_cetrto_porocilo.pdf, 123. odstavek.