179

U-I-806/21-5

Info US-RS

Od: Gp.Gs@gov.si
Poslano: četrtek, 23. december 2021 13:11
Za: Info US-RS
Zadeva: Zagovornik načela enakosti - Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije Covid-19 - Dopis DZ - Mnenje
Priloge: DZUstavnostMnenje.docx; Mne 1.18.docx; Mne_1_18.pdf; DZUstavnostMnenje_P.pdf

Sporočilo poslal(a): Nada Zajc/UPV/GOV

Priloga:

- Mne_1_18.pdf

(See attached file: DZUstavnostMnenje.docx)(See attached file: Mne 1.18.docx)(See attached file: Mne_1_18.pdf)(See attached file: DZUstavnostMnenje_P.pdf)

To sporočilo je bilo poslano z uporabo posebne oznake v naslovu sporočila. Prejemniki, ki boste na to sporočilo odgovarjali preko elektronske pošte, morate to posebno oznako v naslovu sporočila ohraniti (na sporočilo odgovorite z uporabo funkcije »Odgovori« oziroma »Reply«)

USTAVNO SODIŠČE RS
SPREJEMNA ŠT. _____
PREJETO 23 -12- 2021 •OSEBNO •PO POŠTI •PO FAXU
ODDANO NA POŠTO _____
_____ DNE _____ 20____
1 KRAT 2 PRILOG. Podpis:

180

REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva ulica 20–25, 1000 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Številka: 05001-49/2021/6
Datum: 23. 12. 2021

Mnenje o zahtevi Zagovornika načela enakosti za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19

I. Določbe zakona za katerega predlagatelj predlaga oceno ustavnosti

Predlagatelj Zagovornik načela enakosti navaja, da naj bi bil v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13, 47/13, 75/16 - UZ70a, 92/21 - UZ62a; v nadaljnjem besedilu: Ustava RS) prvi odstavek 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 203/20, 5/21, 12/21, 12/21, 15/21 - ZDUOP, 38/21, 38/21, 43/21, 49/21, 82/21 - ZNB-C, 101/21, 112/21 – ZNUPZ; v nadaljnjem besedilu: ZIUPOPDVE). Navedena določba ZIUPOPDVE se glasi:

101. člen
(enkratni solidarnostni dodatek za novorojence)

(1) Upravičenec do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence v višini 500 eurov je eden od staršev ali druga oseba ali posvojitelj po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, za vsakega otroka s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, rojenega od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, za katerega je upravičen do pomoči ob rojstvu otroka po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke.

(2) Enkratni solidarnostni dodatek za upravičence iz prvega odstavka tega člena, katerih otrok je bil rojen do uveljavitve tega zakona, se izplača najpozneje do 31. marca 2021. Za upravičence iz prvega odstavka tega člena, katerih otrok je rojen po uveljavitvi tega zakona, se izplača v treh mesecih po rojstvu otroka.

(3) Sredstva za izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence iz prvega odstavka tega člena zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna Republike Slovenije.

(4) Enkratni solidarnostni dodatek za novorojence iz prvega odstavka tega člena se ne šteje v dohodek pri uveljavljanju pravic po predpisih, ki urejajo pravice iz javnih sredstev, razen pri izredni denarni socialni pomoči.

(5) Ne glede na zakon, ki ureja dohodnino, se od enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence iz prvega odstavka tega člena ne plača dohodnina.

II. Povzetek navedb predlagatelja

Predlagatelj Zagovornik načela enakosti (v nadaljnjem besedilu: predlagatelj) v zahtevi navaja, da je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor RS) dne 29. 12. 2020 sprejel Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19, ki poleg drugih ukrepov prinaša tudi začasni ukrep ob rojstvu otroka. ZIUPOPDVE v 101. členu v pravni red Republike Slovenije uvaja nov (sicer izredni) družinski prejemek, ki je vezan le na otroke novorojenčke s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji. Skladno z navedenim je predlagatelj v zadevi pričel s postopkom ocene diskriminatornosti predpisa, tj. prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE, z namenom ugotovitve, ali omejitev upravičenosti na otroke s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine stalnega prebivališča in posredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine državljanstva oziroma ali je navedena ureditev skladna s protidiskriminacijskimi predpisi Republike Slovenije.

Predlagatelj je v postopku ocene diskriminatornosti predpisa skladno z 38. členom Zakonom o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg; v nadaljnjem besedilu: ZVarD), ki ga je vodil pod št. 050-9/2021, ocenil, da je prvi odstavek 101. člena ZIUPOPDVE diskriminatoren ter da v zadevi ne gre za dopustno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije. Postopek je zaključil z Oceno diskriminatornosti prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE (PKP7) št. 050-9/2021/7 z dne 22. 9. 2021.

Predlagatelj zahteva oceno ustavnosti pravne ureditve, ki upravičenost do pridobitve enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence omejuje na upravičence, katerih novorojenci imajo v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in sicer prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE zaradi neskladja z 2., 3.a, 8., 14., 15., 50., 53. in 56. členom Ustave RS, zaradi neskladja s 14. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS – MP, št. 7/94; v nadaljnjem besedilu: EKČP) v povezavi z 12. Protokolom k njej (Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS – MP, št. 8/10; v nadaljnjem besedilu: Protokol št. 12 k EKČP), zaradi neskladja z 12. in 16. členom Evropske socialne listine (Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS – MP, št. 7/99; v nadaljnjem besedilu: MESL), zaradi neskladja z 9. in 10. členom v povezavi z 2. in 4. členom Mednarodnega pakta o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS – MP, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17, akt objavljen v Sl. l. SFRJ, št. 7/71; v nadaljnjem besedilu: MPESKP) in zaradi neskladja s 26. členom v povezavi z 2. členom Konvencije o otrokovih pravicah (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v mednarodni agenciji za atomsko energijo objavljen v Uradnem listu RS – MP št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17, Konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90; v nadaljnjem besedilu: KOP)

Predlagatelj obširno pojasnjuje domnevne razloge neustavnosti pravne ureditve, ki upravičenost do pridobitve enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence omejuje na upravičence, katerih novorojenci imajo v Republiki Sloveniji stalno prebivališče z Ustavo RS. Po oceni predlagatelja je ureditev prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE neskladna z več ustavnimi načeli in posega v več pravic, varovanih na ustavni in mednarodnopravni ravni.

Predlagatelj meni, da je ureditev prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE neskladna z 2. členom Ustave RS v povezavi s 50. členom Ustave RS, in sicer z načeli pravne in socialne države.

Predlagatelj navaja, da je izpodbijana ureditev neskladna s 3.a členom Ustave RS. Predlagatelj meni, da ukrep iz 101. člena ZIUPOPDVE spada pod pravico do socialne varnosti, ki jo je potrebno za potrebe konkretnega primera razumeti v prej opisanem najširšem smislu. V relevantnem primeru gre za krizni dodatek za starše, ki so se jim otroci rodili v času epidemije oziroma v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije. Socialna nota uvedenega ukrepa je po mnenju predlagatelja očitna. Predlagatelj v zvezi s sprejeto ureditvijo izpostavlja načelo enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi dajatvami v okviru prava Evropske unije. Prepovedane so kakršne koli neposredne in posredne oblike diskriminacije. Ne samo državljanstvo, ampak tudi pogoji prebivanja, ki se v nacionalni zakonodaji pogosto uporabljajo za družinske dajatve, lahko povzročijo diskriminatorne učinke. Vsled tega predlagatelj opozarja na Direktivo 2011/98/EU, Uredbo 883/2004 in spremembe Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18, 81/19, 158/20 in 92/21; v nadaljnjem besedilu: ZSDP-1). Direktiva 2011/98/EU določa pravico do enakega obravnavanja glede področij socialne varnosti, kot jih določa Uredba 883/2004 (točka (e) prvega odstavka 12. člena Direktive 2011/98/EU). Eno od teh področij je tudi področje družinskih dajatev, ki pomenijo vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I (točka (z) 1. člena Uredbe 883/2004).

Predlagatelj navaja, da izpodbijana ureditev ni v skladu z 8. členom Ustave RS, po katerem morajo biti zakoni in drugi predpisi skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. Po oceni predlagatelja je izpodbijana ureditev v neskladju s 14. členom EKČP in z 12. Protokolom k njej, z 12. in 16. členom MESL, z 9. in 10. členom MPESKP v povezavi z 2. in 4. členom MPESKP ter 26. členom KOP v povezavi z 2. členom KOP.

Predlagatelj nadalje navaja, da je ZIUPOPDVE zakon, četudi interventen, ki pravice iz 101. člena ne zagotavlja vsem ljudem brez razlikovanja na podlagi njihovih osebnih okoliščin. Zato trenutna ureditev predstavlja kršitev 1. člena 12. Protokola k EKČP. Ker morajo države pogodbenice šteti 1. člen kot dodatni člen h konvenciji (3. člen 12. Protokola k EKČP), takšna ureditev predstavlja tudi neposredno kršitev EKČP.

Predlagatelj nadalje navaja, da je instrument Sveta Evrope, namenjen izključno garanciji ekonomskih in socialnih pravic, MESL. MESL pravico do socialne varnosti zagotavlja v svojem 12. členu. Obveznosti, ki so v zvezi s tem naložene državam pogodbenicam, so večplastne. Glede na ukrep iz 101. člena ZIUPOPDVE – ki pomeni sicer novo socialno ugodnost, vendar z vidika celostnega sistema prinaša ožanje varstva (izključene) skupine otrok – je potrebno izpostaviti njegov tretji odstavek. Pogodbenice so se v skladu z navedenim členom zavezale, da si bodo prizadevale za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven. Predlagatelj meni, da uveden ukrep predstavlja kršitev obveznosti države, da postopoma dviguje sistem socialne varnosti, saj ukrep sistem zaščite otrok več kot očitno oži.

Predlagatelj nadalje navaja, da je pravica do socialne varnosti vključena tudi v MPESKP (9. člen MPESKP). 10. člen MPESKP zagotavlja posebno varstvo otrok in družine. Države pogodbenice MPESKP izrecno priznavajo, da mora biti družina, ki je naravni in temeljni

sestavni del družbe, deležna čim širšega varstva in pomoči, zlasti pri njeni ustanovitvi in dokler je odgovorna za preživljanje in vzgojo otrok, za katere skrbi (prvi odstavek 10. člena MPESKP). MPESKP ob tem posebej poudarja, da so za varstvo in pomoč otrokom in mladini potrebni posebni ukrepi brez kakršnekoli diskriminacije iz rodbinskih ali drugih razlogov (tretji odstavek 10. člena MPESKP). Predlagatelj dodaja, da je bil sporni ukrep sprejet v času resnih epidemioloških razmer v državi, ki so bile razlog za njegovo sprejetje. Predlagatelj zato posebej opozarja tudi na standarde MPESKP za omejevanje pravic v času kriznih razmer. V primerih omejevanja pravic ni dopustno poseganje v zaščiteno jedro posameznih pravic ali kršenje prepovedi diskriminacije. Še več, velja načelo primarnega zagotavljanja največjega možnega obsega pravic za tiste iz najbolj marginaliziranih in ranljivih družbenih skupin.

Predlagatelj nadalje navaja, da države pogodbenice KOP v skladu z njenim 26. členom priznavajo vsakemu otroku pravico do socialnega varstva. Države pogodbenice so se zavezale, da bodo v skladu s svojo notranjo zakonodajo sprejele potrebne ukrepe za dosego popolne uresničitve te pravice (prvi odstavek 26. člena KOP). KOP posebej določa, da naj se ugodnosti, kjer je to primerno, odobrijo, upoštevaje sredstva in zmožnosti otroka in oseb, ki so odgovorne za njegovo preživljanje, kakor tudi katerekoli druge okoliščine v zvezi z zahtevo po ugodnostih, ki jo je predložil otrok ali kdo drug v njegovem imenu (drugi odstavek 26. člena KOP). V duhu odobritve ugodnosti iz drugega odstavka 26. člena KOP glede na konkretne okoliščine zadeve predlagatelj opominja, da je, upoštevajoč namen ukrepa iz 101. člena ZIUPOPDVE, odobritev te socialne ugodnosti primerna tudi za družine z začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki tu dejansko prebivajo.

Predlagatelj v zvezi z 8. členom Ustave RS opozarja tudi na neskladnost s petim odstavkom 15. člena Ustave RS, ki določa priznanje in varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ureditev je tudi v neskladju s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava. Ureditev iz 101. člena ZIUPOPDVE očitno ne predstavlja pravične in na načelu sorazmernosti utemeljene razmejitve z drugimi človekovimi pravicami. Popolna izključitev določene skupine otrok ne more biti v sorazmerju s pravicami drugih (npr. zaščita javnosti pred nepotrebnimi postopki).

Predlagatelj meni, da predstavlja ukrep izredne pomoči ob rojstvu otroka posebno socialno ugodnost, ki jo lahko uvrstimo v širše razumevanje pravice do socialne varnosti (50. člen Ustave RS). V duhu posebnega varstva otrok je izpeljava načela posebej pomembna v udejanjanju določb, ki zagotavljajo varstvo družine in otrok (53. in 56. člen Ustave RS). 50. člen Ustave RS predstavlja izpeljavo načela socialne države iz 2. člen Ustave RS. Pojem pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena je mogoče razumeti v širšem ali ožjem smislu. V širšem smislu lahko pokriva kar splošni pojem socialnih pravic in obsega tako temeljne pravice v zvezi z zaposlitvijo in delom kot tiste, ki za primere različnih socialnih rizikov (npr. bolezen, starost, brezposelnost, itd.) posamezniku zagotavljajo možnost preživetja in dostojnega življenja takrat, ko si tega zaradi navedenih osebnih ali ekonomskih okoliščin ne more zagotavljati sam (socialna varnost v ožjem smislu). Najširše razumevanje pravice do socialne varnosti pa jo izenačuje z zahtevo po ustreznem upoštevanju socialnih načel na različnih področjih pravnega urejanja in se pokriva z načelom socialne države. Predlagatelj meni, da ukrep iz 101. člena ZIUPOPDVE spada pod pravico do socialne varnosti, ki jo je potrebno za potrebe konkretnega primera razumeti v prej opisanem najširšem smislu. V relevantnem primeru gre za krizni dodatek za starše, ki so se jim otroci rodili v času epidemije oziroma v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije. Socialna nota uvedenega ukrepa je po mnenju predlagatelja očitna. Zakonodajalec lahko sprejme vsak ukrep, ki bo pomenil izpolnitev njegove obveznosti, pri čemer je vezan na ustavno zagotovljena načela

in spoštovanje ustavno zagotovljenih človekovih pravic in svoboščin. Predlagatelj obveznost zakonodajalca v konkretnem primeru razume na način, da lahko zakonodajalec za družine z otroki, ki so se jim rodili v času epidemije, poskrbi na način, da jim zagotovi dodatno pravico do enkratnega solidarnostnega dodatka. Zakonodajalec je tak ukrep sprejel v 101. členu ZIUPOPDVE in tako udejanjil svojo možnost izbire, ki pa po oceni predlagatelja ni izvedena ustavno skladno. Zakonodajalec mora namreč ob sprejetju konkretnega ukrepa (med drugim) paziti, da ta ni predpisan pod diskriminatornimi pogoji. Glede na to, da se je zakonodajalec odločil za uvedbo dodatne socialne ugodnosti, bi morala biti ta dostopna vsem novorojenčkom, katerih družine so bile prizadete v času krize COVID-19 na ozemlju Republike Slovenije. Vendar ni tako. To v konkretnem primeru pomeni, da ukrep iz 101. člena ZIUPOPDVE krši pravico do socialne varnosti upravičencev in novorojenčkov, ki v Republiki Sloveniji nimajo stalnega prebivališča, saj jim pravico odteguje zaradi diskriminatornega pogoja. Ureditev prav tako posega v 53. člen Ustave RS, ki zagotavlja pravico do spoštovanja družinskega življenja. Pravica do spoštovanja družinskega življenja je tako pravica pozitivnega kot negativnega statusa, ob čemer določba 53. člena poudarja predvsem pozitivni vidik te pravice. Ustava RS z določbo 56. člena otrokom poleg temeljnih pravic in svoboščin zagotavlja tudi posebno varstvo. Ustavno sodišče RS poudarja, da je potrebno prvi stavek prvega odstavka 56. člena Ustave RS razlagati v povezavi z načelom največje koristi otroka, katerega vsebino razlaga s pomočjo KOP. Temelj varstva otroka je njegova korist in zahteva, da so pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki – bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa – otrokove koristi glavno vodilo (prvi odstavek 3. člena KOP). Začasni ukrep ob rojstvu otroka iz 101. člena ZIUPOPDVE pa ne upošteva največje koristi vseh otrok, zakonito prebivajočih na ozemlju Republike Slovenije.

Predlagatelj nadalje analizira primerljivost položajev staršev, drugih oseb oziroma posvojiteljev po ZSDP-1, katerih otroci, rojeni od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, imajo zgolj začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in v Republiki Sloveniji dejansko prebivajo. Predlagatelj meni, da so iz ukrepa 101. člena ZIUPOPDVE izvzeti starši, druge osebe in posvojitelji po ZSDP-1, katerih otroci, rojeni od vključno 1. januarja 2020, imajo v Republiki Sloveniji zgolj začasno in ne stalnega prebivališča, vendar v Republiki Sloveniji dejansko prebivajo. S tem so iz izredne pomoči ob rojstvu otroka izvzeti tudi novorojenčki, katerih zaščiti je začasni ukrep dejansko namenjen. Nadalje ugotavlja, da v času epidemije iste posledice epidemije na ozemlju Republike Slovenije prizadenejo tako starše, druge osebe oziroma posvojitelje otrok, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče, kot tudi starše, druge osebe oziroma posvojitelje otrok, ki imajo prijavljeno zgolj začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in v Republiki Sloveniji dejansko prebivajo. Tudi te družine imajo v času epidemije nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstva otroka zaradi zaprtja vrtcev in šol v Republiki Sloveniji, kar vpliva na izračun višine materinskega, očetovskega oziroma starševskega nadomestila, ki je zaradi nižje plače v obdobju epidemije posledično nižje. Posebej je zapisano, da naj bi bil namen dodatka v izboljšanju socialnega položaja ranljivih skupin oseb, ki imajo nizke dohodke. To pa velja tako za starše, druge osebe oziroma posvojitelje otrok s stalnim kot za tiste z začasnim prebivališčem, ki v Republiki Sloveniji tudi dejansko prebivajo.

Predlagatelj meni, da več argumentov kaže na primerljivost obeh pravic, to je pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1 ter enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence. Najprej primerljivost izhaja iz prvotnega poimenovanja člena v predlogu ZIUPOPDVE (100. člen se je namreč izrecno glasil izredna pomoč ob rojstvu otroka). Nadalje je pomenljiva tudi časovna komponenta obeh pravic – pravica je v obeh primerih vezana na dogodek rojstva otroka, ali se denar izplača pred rojstvom ali po njem, ni bistveno. Prav tako je pomembna tudi sama vsebina obeh pravic. V obeh primerih gre za denarni prejemek, ki ga dobi

družina zaradi rojstva otroka – v primeru redne pomoči ob rojstvu otroka je specificiran namen nakupa potrebščin in opreme za otroka, v primeru izredne gre za pomoč ob rojstvu otroka zaradi epidemije. Primerljivost ureditve in neustreznost drugačnega urejanja med prejemkoma poudarja tudi Mnenje o Predlogu ZIUPOPDVE, ki ga je podala Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS (v nadaljnjem besedilu: ZPS). Mnenje se sicer ne osredotoča na vprašanje diskriminacije in primerljivosti položajev v tem smislu, vendar ZPS opravi primerjavo med predlagano ureditvijo iz ZIUPOPDVE in pomočjo ob rojstvu otroka po ZSDP-1. Izredno pomoč ob rojstvu otroka ZPS opredeljuje kot izredni družinski prejemek. Pri tem izpostavlja, da ureditev v ZIUPOPDVE odstopa od ureditve pomoči ob rojstvu otroka ZSDP-1, pri čemer razlogi za drugačno urejanje niso pojasnjeni.

Nadalje predlagatelj meni, da je dejanski položaj staršev, drugih oseb oziroma posvojiteljev po ZSDP-1, katerih otroci, rojeni od vključno 1. januarja 2020, imajo zgolj začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in v Republiki Sloveniji dejansko prebivajo, v bistvenem enak položaju upravičencev po 101. členu ZIUPOPDVE. Enako velja za primerjani skupini novorojenčkov. Razlikovanje temelji na osebni okoliščini oziroma več njih. Status stalnega prebivališča sicer ni izrecno zapisan med primeroma naštetimi osebnimi okoliščinami v ZVarD, vendar ga predlagatelj v skladu z definicijo osebnih okoliščin kot »prirojenih ali pridobljenih osebnih značilnosti, lastnosti, stanj ali statusov, ki so praviloma trajno in nezdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka« prišteva med t. i. »druge osebne okoliščine«. Osebna okoliščina statusa stalnega prebivališča je tesno povezana z osebno okoliščino državljanstva posameznika, saj pogoj stalnega prebivališča praviloma v slabši položaj postavi tuje državljane. Državljanstvo posameznika je ena izmed primeroma naštetih osebnih okoliščin po prvem odstavku 1. člena ZVarD. Četudi ni izrecno zapisano v Ustavi RS, je Ustavno Sodišče RS že zavzelo stališče, da sodi med druge osebne okoliščine iz 14. člena Ustave RS.

Predlagatelj meni, da je v zvezi s pravno naravo enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence, potrebno enkratni solidarnostni dodatek za novorojence opredeliti kot izredno pomoč ob rojstvu otroka in s tem kot izredni družinski prejemek. S tem se ukrep izredne pomoči ob rojstvu otroka umešča v sistem družinskih prejemkov oziroma splošneje družinskih (socialnih) ugodnosti.

Predlagatelj ocenjuje, da pogoj stalnega prebivališča ni (nujno) potrebno sredstvo, ki bi zagotovilo izplačilo solidarnostnega dodatka staršem, drugim osebam ali posvojiteljem izključno otrok, ki dejansko živijo v Republiki Sloveniji. Prav tako je ocenil, da sporni pogoj ne predstavlja sorazmernega sredstva za doseganje cilja izplačila solidarnostnega dodatka staršem, drugim osebam ali posvojiteljem otrok, ki dejansko živijo v Republiki Sloveniji. Nasprotno: z izključitvijo kategorije začasnega prebivališča ob pogoju dejanskega življenja v Republiki Sloveniji je ukrep nesorazmerno posegel v pravice teh otrok (in njihovih staršev oziroma drugih oseb in posvojiteljev), ki dejansko živijo v Republiki Sloveniji, a v njej nimajo stalnega, temveč »zgolj« začasno prebivališče.

Predlagatelj na koncu meni, da cilj zaščite javnosti pred nepotrebnimi postopki (obveznost upravne enote iz četrtega odstavka 4. člena Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16 in 36/21), da vodi postopek ugotavljanja stalnega in začasnega prebivališča) ni zakonit oziroma legitimen.

Predlagatelj sklepno ocenjuje, da neenako obravnavanje staršev, drugih oseb oziroma posvojiteljev po ZSDP-1, katerih otroci so rojeni od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, ter novorojenčkov, rojenih v tem obdobju, predstavlja diskriminacijo, in sicer neposredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine kraja bivanja in posredno

diskriminacijo zaradi osebne okoliščine državljanstva. Iz tega razloga Ustavnemu sodišču RS predlaga, da oceni ustavnost prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE zaradi neskladja z 2., 3.a, 8., 14., 15., 50., 53. in 56. členom Ustave RS, zaradi neskladja s 14. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zvezi z 12. Protokolom k njej, zaradi neskladja z 12. in 16. členom Evropske socialne listine, z 9. in 10. členom v povezavi z 2. in 4. členom Mednarodnega pakta o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah, s 26. členom v povezavi z 2. členom Konvencije o otrokovih pravicah in ga, če bo tudi samo ocenilo, da ni v skladu z Ustavo RS, razveljavi oziroma ugotovi njegovo neskladnost z Ustavo RS ter naloži Državnemu zboru RS odpravo tega neskladja v razumnem roku.

Hkrati predlaga, da Ustavno sodišče RS zadevo obravnava prednostno, saj naj bi šlo za hujšo obliko diskriminacije, saj so glede na naravo zadeve žrtev diskriminacije otroci, poleg tega ta diskriminacija zadeva večje število oseb. To naj bi po mnenju predlagatelja v skladu z 12. členom ZVarD predstavljalo situacijo, zaradi katerih naj bi se tako ravnanje oziroma taka ureditev štela za t.i. hujšo obliko diskriminacije.

III. Mnenje Vlade Republike Slovenije

I. Predhodna ocena diskriminatornosti

Predlagatelj je skladno z 21. členom ZVarD na Državni zbor RS dne 23. 12. 2020, (dokument št 0070-8/2020/1), naslovil Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) (v nadaljnjem besedilu:: Priporočilo), v katerem je med drugim opozoril na izredno pomoč ob rojstvu otroka. Priporočilo Zagovornika glede izredne pomoči ob rojstvu otroka je bilo delno upoštevano v smislu širitev kategorij upravičencev in časa upravičenosti, **ni pa bilo upoštevano priporočilo, da so prejemniki tako starši s stalnim kot tudi tisti z začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki dejansko bivajo v Republiki Sloveniji**[1].
Dne 14. 4. 2021 je predlagatelj, na podlagi 38. člena ZVarD, naslovil dopis z osmimi vprašanji[2] glede izvajanja ZIUPOPDVE v katerem konkretizira tudi izvajanje 101. člena ZIUPOPDVE, ki sodi v podnaslov »**9. Začasni ukrep ob rojstvu otroka**« in pravi:

> *»(1) Upravičenec do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence v višini 500 eurov je eden od staršev ali druga oseba ali posvojitelj po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, za vsakega otroka s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, rojenega od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, za katerega je upravičen do*

[1] Kot omenjeno v zahtevi za oceno ustavnosti: naslov I, podnaslov 2, odstavek 5.

[2] 1. Kateri legitimni cilj zasleduje vzpostavitev pogoja stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji iz 101. člena ZIUPOPDVE za dostop do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence?
2. Kako se pogoj stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji utemeljuje kot ustrezno sredstvo za doseganje cilja?
3. Kako se pogoj stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji utemeljuje kot nujno potrebno sredstvo za doseganje zaželenega cilja? Ali obstaja drugačen, milejši način za doseganje zaželenega cilj (npr. pogoj stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko življenje v Republiki Sloveniji)?
4. Kako je pogoj stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji upravičeno v svoji sorazmernosti, predvsem v luči varstva otrok?
5. Zakaj ureditev iz 101. člena ZIUPOPDVE odstopa od ureditve pravice do pomoči ob rojstvu otroka iz prvega odstavka 69. člena ZSDP-1? Kako razložiti dejstvo, da je primerjavo med prejemkoma vzpostavila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS in opozorila na nepojasnjena odstopanja 101. člena ZIUPOPDVE od ureditve od pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1?
6. Zakaj ureditev iz 101. člena ZIUPOPDVE odstopa od ureditve družinskih prejemkov na splošno?
7. Kako razumeti skladnost ureditve 101. člena ZIUPOPDVE z načelom enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi prejemki v okviru prava Evropske unije?
8. Kako razložiti dejstvo, da obstoječa ureditev izključuje posameznike z otroci, rojenimi od vključno 1. januarja 2020, ki imajo zgolj začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko prebivajo, v luči dejstva, da lahko to predstavlja diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine stalnega prebivališča in državljanstva? Gre torej predvsem za starše tujce in s tem njihove otroke, ki so tudi sicer pogosto žrtev diskriminacije.

pomoči ob rojstvu otroka po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke.

(2) Enkratni solidarnostni dodatek za upravičence iz prvega odstavka tega člena, katerih otrok je bil rojen do uveljavitve tega zakona, se izplača najpozneje do 31. marca 2021. Za upravičence iz prvega odstavka tega člena, katerih otrok je rojen po uveljavitvi tega zakona, se izplača v treh mesecih po rojstvu otroka.

(3) Sredstva za izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence iz prvega odstavka tega člena zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna Republike Slovenije.

(4) Enkratni solidarnostni dodatek za novorojence iz prvega odstavka tega člena se ne šteje v dohodek pri uveljavljanju pravic po predpisih, ki urejajo pravice iz javnih sredstev, razen pri izredni denarni socialni pomoči.

(5) Ne glede na zakon, ki ureja dohodnino, se od enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence iz prvega odstavka tega člena ne plača dohodnina.«.

Dne 27. 5. 2021 (dokument št 07000-8/2021/5) je bil sprejet Sklep Vlade RS z odgovorom na poizvedbo predlagatelja v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena ZIUPOPDVE. Bistvena vprašanja predlagatelja so bila glede:

- ustreznosti stalnega prebivališča kot sredstva za dosego cilja,
- obstoja milejšega pogoja za dosego cilja,
- odstopanja od pravice do pomoči ob rojstvu otroka iz prvega odstavka 69. člena ZSDP-1,
- odstopanja od ureditve družinskih prejemkov na splošno,
- skladnosti ureditve 101. člena ZIUPOPDVE z načelom enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi prejemki v okviru prava Evropske unije.

Dne 22. 9. 2021 smo prejeli dokumenta št 050-9/2021/8 s priporočilom predlagatelja glede izvajanja 101. člena ZIUPOPDVE in št 050-9/2021/7 z oceno diskriminatornosti, na katerega smo dne 7. 10. 2021 z lastno opravilno številko 070-36/2021/7 tudi odgovorili, zato trditev predlagatelja o molku organa ni upravičena in niti utemeljena[3]. V odgovoru je natančno opisano in pravno ter statistično utemeljeno zakaj konkretna dikcija v 101. členu ZIUPOPDVE ni popravljena.

II. Pravni okvir znotraj katerega je predlagatelj izvedel oceno diskriminatornosti

Za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju mora Ustavno sodišče RS odgovoriti na naslednja vprašanja :

1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine;
2) če se, ali obstaja različno obravnavanje oseb oziroma položajev, ki jih predlagatelj primerja;
3) ali sta dejanska položaja, ki ju predlagatelj primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS ter
4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.

Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo. Ker je v obravnavani zadevi upoštevno tudi pravo EU, mora Ustavno sodišče RS pri presoji ustavne dopustnosti izpodbijane ureditve

[3] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov I, podnaslov 2, odstavek 7.

upoštevati tudi pravo EU, vključno s sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: SEU).[4]

V nadaljevanju bo zatrjevano, da je zakonska ureditev v 101. členu ZIUPOPDVE utemeljena na predpostavki realno pričakovanega razlikovanja v temeljni okoliščini v času nastanka upravičenosti, tj. v stvarni statistični verjetnosti razlikovanja in preprečevanju epidemioloških posledic pri uradnih osebah, ki bi v nasprotnem morale izvrševati postopek ugotavljanja materialne resnice, kar bi v večji meri ogrozilo njihovo pravico do zdravja.

Za določanje bistva pravne države, kot ga izpostavlja 2. člen Ustave RS[5], je pomembna angleška zasnova »vladavine prava« (Rule of Law), ki poleg načel zakonitosti in enakosti odločanja, določa tudi, da mora vladavina zagotavljati pravno varnost, ki se kaže predvsem kot varovanje človekovih pravic in svoboščin. Elementi pravne države so ožji in širši, predvsem zato, ker so ožji formalni elementi, bolj splošno priznani in sprejeti, širši pa so vsebinski materialni institucionalni elementi. Med ožja pravna načela lahko uvrstimo načela, ki označujejo sodobno pravo, to so njegova splošnost, abstraktnost in prepoved retroaktivne veljavnosti prava[6]. Abstraktnost prava, temelji na neosebnosti in v prihodnost usmerjenemu urejanju zamišljenih tipičnih razmerij. S prepovedjo individualnih rešitev v zakonu se varuje predvsem načelo enakosti pred zakonom.[7] Eno od zasledovanih ciljev enakosti v primeru rešitve iz 101. člena ZIUPOPDVE pa je z visoko stopnjo verjetnosti doseči, da je upravičenec dejansko prisoten v Republiki Sloveniji, posledično s tem doživlja potek epidemiološke krize v Republiki Sloveniji in ni potrebno upravnih delavcev (najprej predstavnikov centrov za socialno delo, nato upravnih enot) izpostavljati oteženim epidemiološkim razmeram na terenu.

Dne 22. 9. 2021 je predlagatelj posredoval priporočilo glede izvajanja 101. člena ZIUPOPDVE in oceno diskriminatornosti, kjer v pravni podlagi za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa citira 4. člen ZVarD, ki pravi:

> *»(1) Diskriminacija pomeni 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.*
>
> *(2) Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.«.*

Hkrati je potrebno dodati, da 13. člen ZVarD ureja izjeme od prepovedi diskriminacije, ki pravi, da neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine še ne pomeni diskriminacije, če je takšna obravnava utemeljena na legitimnem cilju, sredstva za dosego cilja pa so ustrezna, potrebna in sorazmerna. Temu pritrdi tudi prvi odstavek 14. člena Ustave RS, ki osebne okoliščine našteva primeroma in ne taksativno, hkrati pa prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine[8].

Načelo nediskriminacije na podlagi osebne okoliščine zahteva tudi vsebinsko enako obravnavanje. To pa vključuje tudi preprečevanje dejanske ali posredne diskriminacije, ki se kaže v tem, da je oseba z določeno osebno okoliščino ob navidezno nevtralnem predpisu v bolj ali manj ugodnem dejanskem položaju kot druge osebe. Takšna neenakost, kot posledica enake pravne obravnave predstavlja neenakost v učinkih pravne ureditve in ne v sami pravni ureditvi[9]. V primeru 101. člena ZIUPOPDVE bi to pomenilo, da bi osebe (mati in otrok) z začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki v Republiki Sloveniji niso fizično prisotne ob rojstvu, bile upravičene do javnih finančnih sredstev tako kot tisti, ki v Republiki Sloveniji so. Zato je bistveno

---

[4] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009, tč 7 (Uradni list RS, št. 55/2009), št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št 31/2013), št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/2013), in druge.

[5] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov II, podnaslov 1, podnaslov 1.1, stran 13.

[6] Gaspari, Milan (1991): »O pojmu pravne države«. Teorija in praksa, let.28, št.10-11, str.1320

[7] ibidem

[8] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 z dne 1. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/2009), tč 6, 7, in 8

[9] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/2008), tč 15, 16 in 17

razlikovanje med pomočjo ob rojstvu otroka, ki izhaja iz 68. in 69. člena ZSDP-1 in enkratnim solidarnostnim dodatkom za novorojence iz 101. člena ZIUPOPDVE.
V primeru enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence ne gre za pomoč za nakup potrebščin in opreme za otroka, temu je namenjena pomoč ob rojstvu otroka po ZSDP-1. Ta določa, da je pomoč ob rojstvu otroka enkratni prejemek, namenjen nakupu opreme oziroma potrebščin za otroka. Pri enkratnem solidarnostnem dodatku, ki ga določa ZIUPOPDVE, gre za krizni dodatek za starše novorojencev, ki so se jim otroci rodili v času epidemije oziroma v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije, tako kot se je odvijala v Republiki Sloveniji (razvoj in gibanje epidemičnih valov je bilo na drugih geografskih območjih časovno drugačno).
Za pomoč ob rojstvu otroka po ZSDP-1 je določen pogoj stalno ali začasno prebivališče enega od staršev, druge osebe ali posvojitelja. Pogoj prebivališča otroka se pri pravici do pomoči ob rojstvu otroka ne zahteva in lahko otrok sploh ne živi v Republiki Sloveniji. Tako je npr. do pomoči ob rojstvu otroka upravičen tudi eden od staršev, ki je v Republiki Sloveniji zaposlen in ima prijavljeno začasno prebivališče, otrok pa v Republiki Sloveniji ne živi in nima prijavljenega niti začasnega prebivališča. Ker se pomoč ob rojstvu zaradi narave svoje pravice praviloma izplača že pred rojstvom otroka (da starši lahko kupijo opremo in potrebščine za novorojenčka) se ne zahteva pogoj začasnega ali stalnega prebivališča otroka. V tem primeru bi z izdajo odločbe in izplačilom morali počakati, da se otrok rodi ter da je vpisan v centralni register prebivalstva. S tem bi pravica (za nakup opreme) izgubila namen. Namreč solidarnostni dodatek po 101. členu ZIUPOPDVE ima namen pomoči po rojstvu, zato se preverjanje prebivališča lahko opravi.
Iz tega dejstva izhaja tudi razlika v poimenovanju, saj je v ZSDP-1 to »**pomoč ob rojstvu otroka**«, v ZIUPOPDVE pa se imenuje »**enkratni solidarnostni dodatek za novorojence**«. Zato je cilj, ki je bil pri pripravi 101. člena ZIUPOPDVE zasledovan, hitra finančna pomoč tistim, ki v času poslabšanih zdravstvenih razmer zaradi COVID-19 živijo v Republiki Sloveniji. Podelitev vsem bi pomenila, da bi takšno interventno pomoč prejeli tudi tisti, ki niso na območju s poslabšanimi zdravstvenimi razmerami in ne trpijo posledic epidemije, kar bi pomenilo diskriminacijo z vidika vsebine.
Načela enakosti pred zakonom tako ni mogoče pojmovati kot enostavno posplošeno enakost vseh, temveč kot **enako obravnavanje enakih dejanskih stanj**. Po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS – ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.[10]
Ustavno sodišče RS je pri izvajanju 14. člena Ustave RS v okviru neenake obravnave na temelju specifičnih osebnih okoliščin zavzelo stališče, da iz zapovedi **nediskriminacijskega obravnavanja izhaja ne le zahteva po formalnem, ampak tudi zahteva po vsebinsko enakem obravnavanju**, zavzeto je bilo tudi v novejši (slovenski in primerjalni) ustavnosodni presoji[11] kot tudi praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP).
Temu pritrjuje tudi sodobnejša sodna praksa ESČP, ki 14. člen EKČP razume tako v formalnem kot tudi v vsebinskem smislu. Posledično je pravica do nediskriminacijskega obravnavanja prizadeta ne samo, če država brez stvarnega in razumnega razloga različno obravnava ljudi v podobnih situacijah, ampak tudi, **če brez stvarnega in razumnega razloga opusti različno obravnavanje oseb, katerih položaji so bistveno različni**[12]. Bivanje v različnih državah pa prestavlja bistveno različno osebno okoliščino, saj začasno bivališče pomeni, da oseba nima nujno v kraju začasnega bivališča središča svojih osebnih interesov. Iz tega razloga je bilo z začetkom epidemije opaziti večje premike oseb z dovoljenji za bivanje iz Republike Slovenije.

---

[10] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/2003), tč. 12
[11] L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 181.
[12] Thlimmenos proti Grčiji; podrobneje o tem vprašanju O. De Schutter, Reasonable Accomodations and Positive Obligations in the European Convention on Human Rights, v: A. Lawson & C. Gooding (ur.), Disability Rights in Europe: From Theory to Practice, Hart, Oxford and Portland, Oregon 2005, str. 52). Prim. tudi K. Reid, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, 3. izdaja, Thomson, Sweet & Maxwell Ltd, London 2008, str. 273.

Tako tudi SEU poudarja, da ***prijava začasnega bivališča ne pomeni spremembo bivanja v smislu enake osebne okoliščine kot pri osebah s prijavljenim stalnim bivališčem***. V točki 30 sodbe C-394/13[13] tako izpostavlja da »nasprotuje temu, da se država članica šteje za pristojno državo za dodeljevanje družinskih dajatev neki osebi samo zato, ker ima ta prebivališče prijavljeno na ozemlju te države članice, pri čemer pa ta oseba in njeni družinski člani niti ne delajo niti običajno ne prebivajo v tej državi članici«. Gre za elemente, ki so se razvili v sodni praksi SEU kot način določitve središča interesov, kakršni so trajanje in neprekinjenost prisotnosti na ozemlju zadevnih držav članic ali družinski položaj in družinske vezi (C-589/10, točka 50[14] in C -90/97, točka 29[15]). V ta namen evropsko pravo poleg bivališča pozna tudi običajno bivanje, ki predstavlja stičišče osebnih, socialnih in ekonomskih interesov. To, da se je v evropski sodni praksi oblikoval koncept s seznamom dejavnikov pri določanju običajnega prebivališča odseva nujnost določitve enotnega kraja prebivanja na podlagi katerega je oseba formalno in vsebinsko upravičena do zakonsko določenih ugodnosti in zaščite.

Iz navedenega izhaja, da je za doseganje enake obravnave na podlagi potrjenih enakih osebnih okoliščin (torej dejanskega bivanja oziroma običajnega bivanja, kot ga definira evropsko pravo) bi morala biti izvedena fizična poizvedba za vsakega upravičenca posebej, tudi tiste s stalnim prebivališčem. Na tem mestu je potrebno ponovno izpostaviti tudi dejstvo, da je veliko državljanov tretjih držav z enotnim dovoljenjem iz drugih razlogov kot je delo (npr združitev družine) ob začetku epidemije zapustilo Republiko Slovenijo (in se vrnilo v okolje, kjer imajo osebne in socialne vezi), kar pomeni, da bi dejansko stanje pred izdajo odločbe, moralo biti preverjeno s strani centrov za socialno delo na podlagi 139. 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, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE; v nadaljnjem besedilu: ZUP), oziroma ker zadeva sodi v okvir Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo in 95/21 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZTuj-2), v pristojnost upravnih enot, skladno s četrtim odstavkom 4. člena ZPPreb.

Takšna fizična obravnava ter izvajanje upravnih postopkov z izvajanjem 199. člena ZUP bi pomenila zamude izplačevanja namenskih sredstev lajšanja socialne situacije med epidemijo in povečanje možnih prenosov epidemije, kar je v neskladju z odločbo Ustavnega sodišča RS št U-I-83/20-36[16], ki je opozorilo, da je pri nalezljivih boleznih pozitivna obveznost države še posebej poudarjena, a opozorilo je tudi na dolžnost vsakega posameznika, da varuje zdravje drugih ljudi, še posebej ranljivih skupin, kar matere in novorojenčki tudi so. Hkrati je v isti odločbi Ustavno sodišče RS dodalo, da je čas razglašene epidemije krizni in predstavlja grožnjo za nadaljevanje organiziranega življenja skupnosti. V takšnem času so »neustrezni običajni ukrepi in omejitve, ki jih EKČP dovoljuje za vzdrževanje splošne varnosti, zdravja in reda«, zato fizično preverjanje dejanske prisotnosti v državi ni bilo predvideno, saj bi potencialno predstavljalo kršitev 17. člena Ustave RS za matere in novorojenčke, glede na poročila epidemiološke in infektološke stroke. Posledično so bile osebe, katerih verjetnost prisotnosti v državi je vprašljiva, izvzete iz protiepidemičnih socialnih ukrepov. Tako je Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-127/01[17] že sprejelo stališče, da mora država za varovanje zdravja hitro sprejeti **ustrezne ukrepe, ki vsem zagotovijo najvišjo možno stopnjo zdravja, tako z vidika posameznika kot z vidika skupnosti**.

Kot je Ustavno sodišče RS ugotovilo v odločbi U-I-18/02[18] mora za razlikovanje obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog, kar je v primeru enkratnega solidarnostnega dodatka – verjetnost bivanja v Republiki Sloveniji med razmerami zaradi katerih je bil dodatek zakonsko uveljavljen, ki izhaja tako iz narave in definicije stalnega oziroma začasnega prebivališča kot tudi njunega družbenega pomena. Pomen začasnosti prebivališča v nasprotju s stalnostjo je v 2. členu ZPPreb definirano kot »naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik začasno prebiva zaradi dela,

---

[13] ECLI: ECLI: EU: C: 2014: 2199
[14] ECLI: ECLI: EU: C:2013:303
[15] ECLI:EU:C:1999:96
[16] Uradni list RS, št. 128/20
[17] Uradni list RS, št. 25/2004
[18] Uradni list RS, št. 108/2003

šolanja, prestajanja kazni ali drugih razlogov;«. To inherentno pomeni, da na takšnem naslovu ni središče posameznikovih interesov, kot to jasno definira evropska sodna praksa, zato je verjetnost pričakovanja, da se posameznik umakne v sebi znano družbeno-socialno okolico v času zaostrenih razmer (kar epidemiološke razmere so) eksponentno višja in posledično pogojena z nujnostjo ugotavljanja materialne resnice.

V pravnem okviru ocene diskriminatornosti predlagatelj tudi izvaja besedno zvezo »status stalnega prebivališča«[19], kjer je potrebno, poleg že zgoraj navedenega, dodati, da stalno prebivališče ni kategorija ZTuj-2, temveč je kategorija ZPPreb. Trditev nedosegljivosti stalnega bivanja za tujce je zakonsko neutemeljena in procesno neresnična[20]. Na podlagi 31. oziroma 32. člena ZTuj-2 se izdaja dovoljenje za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje se izda kot: dovoljenje za začasno prebivanje, ali dovoljenje za stalno prebivanje. V prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje mora biti naveden namen prebivanja v Republiki Sloveniji ali razlog iz drugega odstavka 35. člena ZTuj-2, zaradi katerega se tujcu lahko izda dovoljenje za prebivanje. Prvo dovoljenje za začasno prebivanje se izda z veljavnostjo do enega leta, razen če ni z zakonom ZTuj-2 drugače določeno. Dovoljenje za stalno prebivanje se na podlagi 52. člena ZTuj-2 lahko izda tujcu, ki pet let ali manj neprekinjeno zakonito prebiva v Republiki Sloveniji[21]. Državljani tretjih držav lahko dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji pridobijo pod zakonsko določenimi pogoji, ki so usklajeni s pogoji, ki jih za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje določa Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25.11.2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas[22], zato trditev o »strogih pogojih« in »nedosegljivosti«, ni pravno utemeljena in je v direktnem nasprotju z 8. členom Ustave RS.

Tudi nadaljnja trditev predlagatelja, da gre pri statusu začasnega prebivališča za podobno osebno okoliščino »...kot je državljanstvo, za katerega je prav tako treba izpolnjevati stroge pogoje in ga ni mogoče enostavno menjati.«. Vsak prebivalec Republike Slovenije, ne glede na državljanstvo ali status, lahko menja začasno ali stalno prebivališče skladno z osebnimi željami, kar je popolnoma skladno z drugim odstavkom 34. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[23] in 8. členom Ustave RS. Tudi tujci z dovoljenjem za bivanje imajo to pravico, zato prebivališče ni mogoče enačiti z državljanstvom. Ob tem je potrebno poudariti, da so do **enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence upravičeni tudi tuji državljani**, ki imajo v Republiki Sloveniji stalno prebivališče oziroma stičišče družbenih, socialnih in ekonomskih interesov. Enkratni solidarnostni dodatek za novorojence med poostrenimi epidemiološkimi razmerami tudi ne predstavlja socialne zaščite in socialne varnosti, saj bi bilo to kontradiktorno z enkratnostjo izplačila in interventno zakonsko podlago.

Vključevanje državljanstva v zahtevo za oceno ustavnosti nima podlage, saj to ni pogoj v interventni niti družinski zakonodaji. Je pa potrebno poudariti, da sodbe Ustavnega sodišča RS na katere se sklicuje predlagatelj[24], glede prebivališča kot osebne okoliščine, niso relevantne za primer enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence, ker se nanašajo na stalno prebivališče in ne začasno prebivališče, kjer se postavlja vprašanje dejanskega bivanja, kar v primeru stalnega prebivališča ni vprašljivo.

III. Definiranje nedopustnosti posega s strani predlagatelja

EKČP v 14. členu prepoveduje diskriminacijo, ki jo definira v formalnem in vsebinskem pomenu, oziroma v smislu pozitivnih *(commissiones)* in negativnih *(omissiones)* obveznostih države, kjer dejansko pojem pozitivnih obveznosti države izhaja iz judikature ESČP in predstavlja nov, procesni vidik tretje generacije človekovih pravic. Hkrati pa je takšna zaščita reverzibilna, saj tako različna obravnava ljudi v podobnih situacijah, kot tudi **opustitev različne obravnave v različnih situacijah**, predstavlja kršitev načela nediskriminacije. Situacija pa v tem primeru ne predstavlja

---

[19] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov I, podnaslov 3, odstavek 4, stran 7.

[20] Zahteva za varstvo zakonitosti: naslov I, podnaslov 3, odstavek 4, stran 7.

[21] V petletno obdobje začasnega bivanja se ne všteva bivanje na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi študija, poklicnega usposabljanja, sezonskega dela, kot napoteni delavec ali kot dnevni delovni migrant.

[22] UL L 016, 23.1.2004, p.44

[23] UL C 326, 26.10.2012, str. 391–407

[24] Zagovornik načela enakosti se sklicuje na sodbe U-I-253/13, U-I-149/97 in U-I-70/92.

zgolj pravnega statusa posameznika temveč tudi njegov družbeno-socialno umestitev ali status. **Bivanje v različnih državah pa prestavlja bistveno različno osebno okoliščino (ki ni nujno statusno-pravno pogojena pač pa dejanska),** saj začasno prebivališče pomeni, da oseba nima nujno v kraju začasnega prebivališča središče svojih osebnih interesov. Iz tega razloga je bilo z začetkom epidemije opaziti večje premike oseb z dovoljenji za bivanje iz Republike Slovenije.
Iz tega razloga je potrebno tudi jasno definirati dikcijo, ki jo je uporabil predlagatelj v besedilu in sicer »priseljenski status«[25]. Pojem priseljenca je za oblikovanje imigracijske in še posebno integracijske politike ključnega pomena. Različne države uporabljajo različna merila za opredelitev priseljenca, ki so običajno vezana na definicijo prebivališč(a) oziroma prisotnosti v državi in zunaj nje ter časovno obdobje. Za priseljenca šteje eno leto od datuma prijave prebivališča oziroma odobrenega dovoljenja za prebivanje za tujce državljane tretjih držav, v trajanju najmanj enega leta. Takšna definicija omogoča ločevanje med kratkotrajnimi tujimi priseljenci (ki imajo začasno bivanje) in rezidenti (ki imajo stalno bivanje). Na dolžino zakonitega in dejanskega bivanja je vezano tudi razširjanje legalne in dejanske integracije tujih rezidentov, in sicer prek t.i. denizenstva, s pridobitvijo dovoljenja za stalno naselitev, v smeri proti polnemu državljanstvu. Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije izhaja iz stališča, da je integracija proces tako za posameznega priseljenca kot za družbo.[26] Iz tega izhaja, da je smiselno vsebinsko pričakovati, da oseba po določenem času novo okolico ponotranji kot dom in se v primeru izrednih razmer ne umakne v varno okolje, saj je to v kraju trenutnega prebivanja.
Priseljenski status zato predstavlja osebo, ki je dovoljenje za bivanje šele dobila, kar pomeni, da ni integrirana v novo družbo v smislu oblikovanja konkretne socialno-družbene mreže. Medtem ko je od rezidenta za daljši čas, ki ima stalno prebivanje, mogoče pričakovati integracijo v družbo na stopnji obstoja konkretne neformalne socialno- družbene mreže zaradi katere je tudi pričakovanje prebivanja v Republiki Sloveniji med poslabšanjem epidemiološkega stanja, neprimerno višje.
Enaka obravnava oseb z različnim formalnim in vsebinskim položajem v družbi bi tako pomenila kršitev 15. člena Ustave RS v smislu posega v pravico tistih prebivalcev (tujcev in državljanov) s stalnim prebivanjem (ki so po sociološki definiciji integrirani in je pričakovati, da je Republika Slovenija »dom«) zaradi večanja pravic tistih prebivalcev, ki imajo začasno prebivanje (in po sociološki definiciji še niso integrirani v družbo v smislu psihološkega pojmovanja doma). Kar pomeni, da omejitev postavljena v 101. členu ZIUPOPDVE predstavlja varstvo pravic prve omenjene kategorije oseb in ne omejevanje pravic ostalih.
Ocena diskriminatornosti predlagatelja temelji tudi na trditvi o kršenju evropskega pravnega okvirja v navezavi na 3a. in 8. člen Ustave[27], predvsem Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (v nadaljnjem besedilu: Uredba (ES) št. 883/2004)[28] in Direktivi 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav(v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2011/98/EU)[29]. V tem kontekstu se predlagatelj sklicuje tudi na 50., 53. in 56 člen Ustave.
V celotni zahtevi za oceno ustavnosti se predlagatelj sklicuje na varstvo pravice do socialne varnosti, zato je za namen jasnosti potrebna definicija socialne varnosti. Sodobni pojem socialne varnosti združuje socialno zavarovanje in socialno varstvo. V nekaterih državah v sistemu socialne varnosti prevladujejo značilnosti socialnega zavarovanja, v drugih značilnosti socialnega varstva. Sisteme socialne varnosti, v katerih je poudarek na socialnem zavarovanju, na kratko označujemo kot Bismarckove sisteme socialne varnosti. Tiste, ki so namenjeni vsemu prebivalstvu, vendar pa nudijo le določen nujen obseg pomoči, imenujemo Beveridgeve sisteme socialne varnosti. Republika Slovenija se uvršča med prve sisteme s širokim naborom pravic v

[25] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov II, odstavek 2, stran 9.
[26] Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/99)
[27] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov II, podnaslov 1, podnaslov 1.2, strani 13-14 in naslov II, podnaslov 1, podnaslov 1.3, stran 15.
[28] UL L 166, 30.4.2004, str. 1–123
[29] UL L 343, 23.12.2011, str. 1–9

okviru socialne varnosti. V pojem socialne varnosti uvrščamo: pokojninsko zavarovanje, invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, socialne prejemke in pomoči, socialne storitve, institucionalno varstvo ter ostale pobude s področja socialne varnosti. Medtem ko v pojem socialnega varstva naštevamo storitve, ki so namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav (socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini, institucionalno varstvo itd.). **Pravica do socialne varnosti je priznana v mednarodnih dokumentih, ki obravnavajo človekove pravice in vključena v ustave številnih držav, tudi v Ustavo Republike Slovenije, medtem ko socialno varstvo ni!** To pomeni, da enkratni solidarnostni dodatek za novorojence za lajšanje možne socialne stiske med epidemijo ni del socialne varnosti kot je referirana v 50. členu Ustave RS.

Drugi argument za izvzetje enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence iz sistema socialne varnosti je dejstvo, da ta v okviru ZSDP-1 ni vezan na zavarovanje oziroma starševsko varstvo temveč na koncept družinskih prejemkov, kar je tudi predlagatelj potrdil v svojem predlogu spremembe z dne 22. 9. 2021, ko je poudaril potrebo, da se interventni dodatek opredeli kot družinski prejemek.

V tem okviru je potrebno podredno poudariti, da tudi siceršnja pomoč ob rojstvu otroka, ki izhaja iz 68. in 69. člena ZSDP-1 ni del družinskih prejemkov po evropskem pravu sistema socialne varnosti, zato posledično in vezano na ta dejstva, upravičenost do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojencene more biti utemeljena s 53. in 56. členom Ustave RS, niti z 12. in 16. členom Evropske socialne listine[30] oziroma 9. in 10. členom Mednarodnega pakta o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah[31] v navezavi z 2. in 4. členom iste pravne podlage, ter 26 in 2. členom Konvencije o otrokovih pravicah[32],[33]. V primeru potrditve takšne podlage za prejemek, ki po definiciji ni del socialnega zavarovanja bi prišlo do nekonsistentnosti s pravom EU, na kar je bil dne 7. 10. 2021 opozorjen tudi predlagatelj. Tudi sodna praksa SEU izpostavlja, da gre pri konceptu zaščite socialne varnosti za kontinuiran ukrep.

V nasprotju s trditvijo, ki jo **postavlja predlagatelj**[34] o primerljivosti družinskih prejemkov[35], je potrebno poudariti, da **pomoč ob rojstvu otroka iz 68. in 69. člena ZSDP-1 ni del sistema socialne varnosti**[36] in kot takšna ne sodi v okvir 48. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije[37] oziroma sekundarno pravo EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti[38], saj je ta konkretna pravica izvzeta iz koordinacije sistemov socialne varnosti v EU (Priloga I, Uredba (ES) št 883/2004). Hkrati pa ta sodba Sodišča EU z dne 2. 9. 2021, št C-350/20[39] napeljuje na tri dejstva v povezavi z državljani tretjih držav iz člena 3(1)(b) in (c) v navezavi ter členom 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU:

i) koordinacijska in pravila enotnih dovoljenj veljajo za pravice, ki so dodeljene v **redno izplačilo**, torej stalne, kot so dodatki, transferji, prejemki,

ii) predstavljajo skupino pravic iz področja socialne varnosti za katere je stvarno pristojna Uredba (ES) št 883/2004 in so **taksativno** naštete v členu 3(1) te Uredbe,

---

[30] Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99)

[31] 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)

[32] ibidem

[33] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov II, podnaslov 1, podnaslov 1.3, strani 15-22.

[34] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov II, podlaslov 3.2 in 3.3, strni 23-25.

[35] Pravica do starševskega dodatka, pravica do pomoči ob rojstvu otroka, pravica do otroškega dodatka, pravica do dodatka za veliko družino in pravica do dodatka za nego otroka.

[36] Zahteva za oceno ustavnosti: naslov II, podnaslov 1, podnaslov 3.2, stran 23-24.

[37] UL C 326, 26.10.2012, str. 47–390

[38] Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166 30.4.2004, str. 1 in spremembe), Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 284 30.10.2009, str. 1 in spremembe), Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (*UL L 344, 29.12.2010, str. 1–3*)

[39] ECLI:EU:C:2021:659

iii) enkratni dodatki ob rojstvu otroka so v evropski zakonodaji **eksplicitno ločeni od definicije družinskih dajatev** členu 1(z) Uredbe (ES) št 883/2004 in zato ne predstavljajo »zavarovane dobrine«.

Enkratni solidarnostni dodatek za novorojence po 101. členu ZIUPOPDVE pa že v osnovi ne sodi v nobeno od teh kategorij, ker ni družinski dodatek[40], zato je tudi naveden v samem zakonu v podnaslovu, ki se imenuje **»začasni ukrep«**. Ta začasnost je namenjena jasni omejitvi upravičenosti tudi zaradi vidika konkretnega položaja posameznikov. Gre za krizni dodatek za starše novorojencev, ki so se jim otroci rodili v času epidemije oziroma v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije. Ker se pomoč ob rojstvu zaradi narave svoje pravice praviloma izplača že pred rojstvom otroka (da starši lahko kupijo opremo in potrebščine za novorojenčka) se ne zahteva pogoja začasnega ali stalnega prebivališča otroka. Po rojstvu otrok pridobi prebivališče samodejno na podlagi 5. člena ZPPreb ali na podlagi 49. člena ZTuj-2.

V kolikor bi se enkratni solidarnostni dodatek za novorojence definiral kot družinski dodatek, bi morala Republika Slovenija redefinirati tudi enkratno pomoč ob rojstvu otroka po ZSDP-1 in izvzeti ta institut iz Priloge I Uredbe (ES) št 883/2004. Takšna razlaga bi lahko porušila ravnovesje, ki je bilo vzpostavljeno z 48. členom PDEU, ker bi lahko taka obveznost v položajih, kot so ti opisani v zahtevi, vodila do tega, da se uporabi le pravo države članice, ki ponuja najugodnejšo socialno zavarovanje, oziroma ima manj izvzetij po Prilogi I Uredbe (ES) št 883/2004. Takšna rešitev bi lahko škodovala finančnemu ravnovesju sistema socialne varnosti države članice, ki ponuja najugodnejšo socialno zavarovanje.[41]

Skladno s 3.a členom Ustave RS velja pri uporabi prava EU načelo neposredne uporabnosti in primarnosti (npr. zadeva C-6/64). Izključitev načela lex posterior derogat legi priori v razmerju med evropskim in slovenskim pravom, daje jasno prednost evropskemu pravu, kjer je enkratni znesek za pomoč ob rojstvu otroka, izvzet iz sistema, ki ga opredeljuje 48. člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije in izvedbeno definira Uredba (ES) št. 883/2004.

Zato so v obdobju epidemije tudi druge države članice EU nudile posebne zneske za podporo družinam, ki dejansko bivajo na ozemlju države članice in tega ni potrebno fizično ugotavljati. Npr. v Avstriji je družina upravičena do COVID-19 družinske pomoči, za katero je pogoj, da ima družina stalno prebivališče v Republiki Avstriji[42] (Hauptwohnsitz in Österreich). V Nemčiji je bila enkratna pomoč za otroka vezana na prejemnike otroškega dodatka[43],[44]. V nobeni od navedenih držav takšen način izredne pomoči ni bil sporen ali vprašljiv.

Predlagatelj izpostavlja tudi institut enakosti varstva otrok. V okviru tega koncepta je podredno dodano, da sta na otoke v okviru materialnih pravic, ki izhajajo iz Družinskega zakonika (Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C in 200/20 – ZOOMTVI), vezani samo dve pravici – to je otroški dodatek po 70. členu ZSDP-1 in preživnina po 183. členu ZSDP-1. Ostale pravice vezane na materialno in nominalno vrednost so vezane na nosilce starševske skrbi.

IV. Test sorazmernosti v ožjem smislu

Ustavno dopustni cilj

Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave RS), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje **prekomerne posege države**. Ocena posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine mora biti podana na način, da ga je mogoče preizkusiti. Tako je tudi omejitev posebnega enkratnega dodatka z namenom preprečevanja

---

[40] Opredelitev družinskih dajatev po Uredbi (ES) št. 883/2004 je določena v 1. členu/točki z in sicer „družinska dajatev" pomeni vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I.

[41] Sodbi SEU C-95/18 in C-96/18, ECLI: ECLI:EU:C:2019:767

[42] https://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/coronavirus/coronavirus-infos-familien-und-jugend/corona-familienhaerteausgleich.html

[43] https://www.arbeitsagentur.de/news/kinderbonus-als-unterstuetzung-fuer-familien

[44] Davčni urad vsako leto, ob dohodninski napovedi, preveri, ali bi bila družina v boljšem položaju z otroškimi dodatki (Kindgeld), ali otroško nadomestilo (Kinderfreibetrag), ki omogoča do 7.812 EUR dohodninske olajšave.

širjenja nalezljivih bolezni razumna, saj je namenjena preprečevanju širjenja nalezljive bolezni. Hkrati pa je sama dikcija 101. člena ZIUPOPDVE skladna z **načelom jasnosti in določljivosti predpisov**, ki prav tako izhaja iz 2. člena Ustave RS.
Ustavno sodišče RS je v sklepu št. U-I-273/96[45] zapisalo, da je ustavne pravice mogoče omejiti, če zakonodajalec na podlagi tehtanja javnih koristi in individualnih pravic ugotovi, da je omejitev potrebna.
Pomoč ob rojstvu otroka iz ZSDP-1, ki je eksplicitno namenjena nakupu opreme, se izplača pred rojstvom, da preverjanje pogoja začasnega ali stalnega prebivališča otroka ni potrebno. V tem primeru bi z izdajo odločbe in izplačilom morali počakati, da se otrok rodi ter da je vpisan v centralni register prebivalstva. S tem bi pravica izgubila namen. Enkratni solidarnostni dodatek za novorojence pa ima namen pomoči po rojstvu, zato se preverjanje prebivališča lahko opravi. Hkrati pa je potrebno izpostaviti tudi dejstvo, da je veliko državljanov tretjih držav z enotnim dovoljenjem iz drugih razlogov kot je delo (npr združitev družine) ob začetku epidemije zapustilo Republiko Slovenijo, kar pomeni, da bi dejansko stanje pred izdajo odločbe, moralo biti preverjeno s strani centrov za socialno delo na podlagi 89. člena ZSDP-1, 139. člena ZUP, oziroma ker zadeva sodi v okvir ZTuj-2, v pristojnost upravnih enot, skladno s četrtim odstavkom 4. člena ZPPreb.
Takšna fizična obravnava ter izvajanje upravnih postopkov z izvajanjem 199. člena ZUP bi pomenila zamude izplačevanja namenskih sredstev lajšanja socialne situacije med epidemijo in povečanje možnih prenosov epidemije, kar je v neskladju z odločbo Ustavnega sodišča RS št U-I-83/20[46], ki je opozorilo, da je pri nalezljivih boleznih pozitivna obveznost države še posebej poudarjena, a opozorilo je tudi na dolžnost vsakega posameznika, da varuje zdravje drugih ljudi, še posebej ranljivih skupin, kar matere in novorojenčki tudi so. Hkrati je v isti določbi Ustavno sodišče RS dodalo, da je čas razglašene epidemije krizni in predstavlja grožnjo za nadaljevanje organiziranega življenja skupnosti. V takšnem času so »neustrezni običajni ukrepi in omejitve, ki jih EKČP dovoljuje za vzdrževanje splošne varnosti, zdravja in reda«, zato fizično preverjanje dejanske prisotnosti v državi ni bilo predvideno, saj bi potencialno predstavljalo kršitev 17. člena Ustave RS za matere in novorojenčke, glede na poročila epidemiološke in infektološke stroke. Posledično navedenem so bile osebe, katerih verjetnost prisotnosti v državi je vprašljiva, izvzete iz protiepidemičnih socialnih ukrepov. Tako je Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-127/01[47] že sprejelo stališče, da mora država za varovanje zdravja hitro sprejeti **ustrezne ukrepe, ki vsem zagotovijo najvišjo možno stopnjo zdravja, tako z vidika posameznika kot z vidika skupnosti**.

Presoja nujnosti

Poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino je nujen, če zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim, a enako učinkovitim ukrepom. Tudi pri presoji nujnosti je treba izhajati iz pozitivne obveznosti države zavarovati zdravje in življenje ljudi. Zato je bila zasledovana socialna funkcija države s hkratno zaščito zdravja in življenja oseb, ki izvajajo postopke, kot tudi prejemnike. Ukrep je bil zastavljen na podlagi primerljivih izkušenj sosednjih držav. Kot že opisano je tudi praksa v nekaterih drugih evropskih državah glede COVID-19 dodatkov za družine oziroma otroke podobna.
Skladno z namenom izdanih omejevalnih odlokov v času epidemije, ki jih je izdala Vlada RS je bil namen preprečevanje stikov med ljudmi *eo ipso* manj fizičnih stikov, ki bi pospeševali širjenje virusa predvsem pri novorojenčkih, ki po navedbah stroke še nimajo zadostno razvitega imunskega sistema. Takšno stališče je zavzelo Ustavno sodišče RS tudi v odločbi št. U-I-116/03[48], kjer je navedlo, da »ob tem, da 3. člen Konvencije o otrokovih pravicah od držav zahteva, da so jim pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo, so se države podpisnice zavezale tudi, da bodo otroku zagotovile takšno varstvo in skrb, kakršno je potrebno za njihovo blaginjo, upoštevaje pravice in dolžnosti staršev, zakonitih skrbnikov ali drugih

---

[45] Uradni list RS, št. 13/1997
[46] Uradni list RS, št. 128/2020
[47] Uradni list RS, št. 25/2004
[48] Uradni list RS, št. 21/2006

posameznikov, ki so zakonsko odgovorni za otroka, in da bodo v ta namen sprejele ustrezne zakonodajne in upravne ukrepe.«.

Takšen način omejevanja in lajšanja posledic COVID-19 epidemije na socialno stabilnost družin je sprejemljiv ukrep tudi s stališča OECD [49], ki je opravil analizo gospodarskih in socialnih ukrepov.

Za poenostavitev postopkov prenosa dohodka in zlasti pa zagotovitev hitrega posredovanja do vseh gospodinjstev, ki potrebujejo pomoč, so nekateri ekonomisti (npr. Mankiw[50]) predlagali uporabo ex-post urejanja: takojšnje nakazilo in naknadno preverjanje. To pomeni, da so univerzalna nakazila enostavna, v fazi preverjanja in vračanja pa bi nastali upravni stroški. Za zaščito posameznikov pred neželenimi posledicami postopkov vračanja in načela ekonomičnosti postopkov, je bil tako določen način, ki najmanj škodi posameznikom finančno ter ne preobremeni upravnih organov s izrednimi ugotovitvenimi postopki.

Z vidika hitre obravnave, dodelitve finančne pomoči, ko je najbolj potrebna in zaščite upravnih delavcev, ki postopke vodijo, je bila takšna omejitev začasnega ukrepa nujna za zmanjševanje širjenja epidemije COVID-19.

Presoja sorazmernosti v ožjem smislu

Teža posega (omejitve pogojev) mora biti sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale (v tem primeru za varovanje zdravja in življenja ljudi ter socialne funkcije države v smislu podpore mladi družini v duhu 53. do 56. člena Ustave RS).

Za presojo ožje sorazmernosti je Ustavno sodišče RS večkrat poudarilo časovno razmejitev ukrepov, zato je tudi ta solidarnosti dodatek časovno omejen na čas, ko dejansko preverjanje stanja posameznikov ni mogoče zaradi epidemioloških razmer. Zaradi periodičnega preverjanja razmer je bilo sprejetih že devet interventnih zakonov, ki omogočajo različne začasne olajševalne ukrepe za gospodarstvo in posameznike med epidemijo.

Ob tem je nenazadnje potrebno poudariti tudi, da gre, ne le za začasen ukrep, temveč tudi krajevno horizontalen ukrep. Kar je bistveno drugače od ukrepov, ki jih imajo posamezne občine v Republiki Sloveniji, kot trajen ukrep enkratne pomoči ob rojstvu, ki ga izplačujejo prebivalcem občine, vrednosti pa variirajo od 100 do 700 eurov, njihovo izplačilo pa je odvisno od stalnega prebivališča v določeni občini.

V času, ko je na podlagi 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP), delovanje države omejeno, je ugotavljanje dejanskega prebivanja v državi omejeno zaradi omejenih možnosti ugotavljanja brez nepotrebnega izpostavljanja možnostim okužb tako oseb, ki se jih preverja, kot tudi uradnih organov, ki preverjanje opravijo. Zaradi zaščite javnosti pred nepotrebnimi postopki, je takšen ukrep po mnenju Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve primeren in nujen, saj bi posledično prišlo do splošne zakasnitve izplačila takšnega izrednega dodatka, ki je sam po sebi posledica epidemioloških razmer.

Z vidika sorazmernosti v ožjem smislu je tako ugotovljeno, da je, skladno z odločbo Ustavnega sodišča RS št U-I-18/02[51], ki omejeno definira kot »težo posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale«, omejitev na stalno prebivališče utemeljena z dobrobitjo uradnikov in hitrostjo postopkov, saj bi ob fizičnih preverjanjih bilo zaradi čakanja oškodovanih še več oseb. Predlagatelj je relevantno ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče RS, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo v Odločbi št. U-I- 425/06[52], zanemaril pa odločbo št U-I-18/02[53], ki opozarja na proporcionalnost teže posledic ocenjevanega posega v prizadeto

---

[49] OECD (2020): Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets«, izdano 20.5.2020, dostopno na: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/

[50] Mankiw (2020): A Proposal for Social Insurance During the Pandemic. https://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html.

[51] Uradni list RS, št. 108/2003

[52] Uradni list RS, št. 55/2009

[53] Uradni list RS, št. 108/2003

človekovo pravico, ki je v tem primeru pravica strokovnih delavcev na centrih za socialno delo do varovanja lastnega zdravja skladno z 17. členom Ustave RS v času epidemije.
Glede na bistveno vsebinsko in ne le formalno oceno začasnosti osebnih stanj v trenutku izplačila, hkrati z enkratnostjo in izrednostjo narave dodatka, ki skladno z definicijami nacionalnega in mednarodnega prava ne sodi v okviru družinskih dodatkov niti v okvir socialnega varstva in socialne varnosti, Vlada RS meni, da določba prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE ni v nasprotju z Ustavo RS in predlaga, da Ustavno sodišče RS vloženo zahtevo za oceno ustavnosti zavrne.

REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva ulica 20–25, 1000 Ljubljana

T: +386 1 478 1000
F: +386 1 478 1607
E: gp.gs@gov.si
http://www.vlada.si/

Predsednik Državnega zbora

Številka: 05001-49/2021/7
Datum: 23. 12. 2021

Vlada Republike Slovenije je na 108. redni seji dne 23. decembra 2021 sprejela:

– Mnenje o zahtevi Zagovornika načela enakosti za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19,

ki vam ga pošiljam na podlagi 265. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 - odl. US in 111/21).

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01 (23/02 – popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21) in 235. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 38/17, 46/20, 105/21 - odl. US in 111/21) določila, da bodo kot njeni predstavniki na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali:

– Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
– mag. Cveto Uršič, državni sekretar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
– Mateja Ribič, državna sekretarka, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
– Dušan Mikuž, generalni direktor Direktorata za družino, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Mag. Janja Garvas Hočevar
vršilka dolžnosti generalnega sekretarja

Poslano tudi:
– Ustavnemu sodišču

Priloga: 1

Podpisnik: Janja Garvas Hočevar
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: 4a f5 7d a2 0