REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

Državni zbor RS
Poslanke in poslanci

Šubičeva 4
1102 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-16/2021/1
Datum: 7. 9. 2021

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialno varstvenih prejemkih, druga obravnava, EPA 1978-VIII in glede Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, druga obravnava, EPA 1979 - VIII**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) se hkrati opredeljuje do vsebine **Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-H), druga obravnava, EPA 1978-VIII ter do Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-J), druga obravnava, EPA 1979 – VIII, ki ju je v postopek vložila skupina poslancev (predlagatelj).**

Zagovornik je navedena predloga zakonov proučil na podlagi svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD) z vidika ustreznosti za položaj oseb, ki se znajdejo hkrati v preseku več stanj, zlasti v slabem gmotnem položaju in družinskih stanjih, ter z vidika položaja različnih ranljivih družbenih skupin, ki naj bodo zmožne na podlagi zakonskega besedila razumeti svoj pravni položaj.

Zagovornik z namenom zagotavljanja enakega obravnavanja priporoča sprejetje tiste rešitve v predlogu ZSVarPre-H, po kateri bi se trenutno veljavnim dokazilom za dostop do socialne pomoči, s katerimi preživninski upravičenec dokazuje neprejemanje preživnine pri uveljavljanju te pravice, dodala možnost dokazovanja z »odločbo o priznanju nadomestila preživnine«. Glede predloga ZUPJS-J pa ob zgoraj navedeni rešitvi priporoča tudi sprejetje dopolnitve veljavnega 4. odstavka 12. člena ZUPJS, po kateri bi med dokazna sredstva sodile tudi »druge listine, iz katerih je razvidno, da oseba prejemkov ne prejema ali jih prejema v višini, ki je nižja od višine izvršilnega pravnega naslova«.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Priloge:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika št. 0070-16/2021/1

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

V vednost:
– Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
– Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-16/2021/1

Zagovornik z namenom zagotavljanja enakega obravnavanja priporoča sprejetje tiste rešitve v predlogu ZSVarPre-H, po kateri bi se trenutno veljavnim dokazilom za dostop do socialne pomoči, s katerimi preživninski upravičenec dokazuje neprejemanje preživnine pri uveljavljanju te pravice, dodala možnost dokazovanja z »odločbo o priznanju nadomestila preživnine«. Glede predloga ZUPJS-J pa ob zgoraj navedeni rešitvi priporoča tudi sprejetje dopolnitve veljavnega 4. odstavka 12. člena ZUPJS, po kateri bi med dokazna sredstva sodile tudi »druge listine, iz katerih je razvidno, da oseba prejemkov ne prejema ali jih prejema v višini, ki je nižja od višine izvršilnega pravnega naslova«.

Uvodoma velja opozoriti na mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora št 541-01/21-17 z dne 23. 8. 2021, v katerem ponovi svoja že večkrat podana opozorila (npr. v mnenjih št. 541-01/13-8/ z dne 23. 10. 2013, št. 541-01/15-21/ z dne 27. 10. 2015, št. 541-01/17-26/6 z dne 22. 11. 2017 in št. 541-01/18-10/ z dne 14. 3. 2018), da bi bilo potrebno celovitejše urejanje (kodificiranje) uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na način, da materija ne bi bila razdrobljena po takšnem številu zakonov. Z razdrobljenostjo ureditve se namreč zmanjšuje pravna varnost, ki je eden od temeljnih elementov načela pravne države (2. člen Ustave RS).

Z vidika zagotavljanja jasnosti in določnosti pri urejanju s predpisi in s tem zagotavljanja pravne varnosti (2. člen Ustave RS) izhaja, da mora biti zakonska ureditev tako jasna in določna, da je povprečen upravičenec, tudi prava nevešča oseba, sposobna sama in brez zahtevne pravne razlage ali poznavanja določb drugih zakonov, že na podlagi besedila zakona opredeliti svoj pravni položaj, to je obseg svojih pravic in dolžnosti.

O vprašanju jasnosti in določnosti velja razmisliti tudi **v kontekstu** pravnega urejanja, torej zlasti z vidika:

- narave in pomena urejanja pravice za naslovnike,
- z vidika morebitnega znatnega deleža upravičencev z omejeno funkcionalno zmožnostjo (npr. slabo pismeni, osebe ki ne znajo dobro slovenskega jezika, ljudje z različnimi, tudi psihosocialnimi in intelektualnimi invalidnostmi, ljudje z motnjami v duševnem zdravju),
- ne le glede pogojev uživanja pravic, ampak tudi načina, kako naj jih (najlaže) uresničujejo.

Zagovornik se zavzema ne le za izpolnjevanje minimalnih zahtev, ampak za **čim večjo jasnost in določnost urejanja pogojev uživanja posameznih pravic**. Od tega je lahko v veliki meri odvisna možnost zares polnega in enakega ter čim bolj učinkovitega uživanja pravic vsem. Zakonska besedila lahko pomembno vplivajo na **dostopnost** posameznih pravic različnim skupinam ljudi v družbi.

Zagovornik zato podpira vsa prizadevanja, da se jasneje določi pogoje za uveljavljanje posameznih pravic, **tam kjer je to smiselno, pa tudi, da se jasneje uredi katera dokazila je mogoče predložiti z namenom dokazovanja teh pogojev**. Kljub načelu proste presoje dokazov s strani organov, ki odločajo o priznanju posameznih pravic, pa tudi tedaj, ko sme ali mora organ posamezna dokazila pridobivati iz javnih evidenc in drugih dostopnih virov sam, je to lahko smiselno za **čim lažje uresničevanje pravic**, torej z vidika upravičencev.

V tem smislu gre »le« za način uveljavljanja pravic. Vendar je tudi razmislek o urejanju načina dokazovanja na mestu v vseh primerih, **v katerih je možno predvidevati, da so med tipičnimi upravičenci posebej pogosto za kršitve pravic najbolj ranljivi, za njihovo uveljavljanje manj opolnomočeni ali drugi kako drugače funkcionalno manj spretni ljudje oziroma skupine ljudi**.

V tem okviru so npr. lahko zaskrbljujoče informacije iz Resolucije o Nacionalnem programu za jezikovno politiko 2021-2025 o tem, da ima v Sloveniji kar tretjina prebivalcev med 16. in 65. letom starosti tako nizko raven besedilnih spretnosti, da jih to ovira pri delu in vključevanju v družbo, brati pa so sposobni le kratka in preprosta besedila[1].

Predlagatelj skuša s spremembami ZSVarPre-H in ZUPJS-J omogočiti izboljšanje socialne varnosti gospodinjstev, ki zaradi neplačevanja ne prejemajo preživnin in se zato nahajajo pod pragom minimalne socialne varnosti. Predlaga med drugim, da se trenutno veljavnim dokazilom za dostop do socialne pomoči, s katerimi preživninski upravičenec dokazuje neprejemanje preživnine pri uveljavljanju te pravice, doda možnost dokazovanja z »odločbo o priznanju nadomestila preživnine«. V 1. členu ZUPJS-J pa predlagatelj predlaga tudi dopolnitev veljavnega 4. odstavka 12. člena ZUPJS, po kateri bi bilo dokazovanje možno še z »drugimi listinami, iz katerih je razvidno, da oseba prejemkov ne prejema ali jih prejema v višini, ki je nižja od višine izvršilnega pravnega naslova«.

V predlaganih določbah ZSVarPre-H in ZUPJS-J posamezne rešitve torej navajajo dodatna možna dokazila (mdr. možnost dokazovanja z odločbo o priznanju nadomestila preživnine, ki jo je upravičenec prejel na Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu), s katerimi je mogoče dokazovati, da preživninske obveznosti niso bile izpolnjene. S tem upravičenec dokazuje, da je v gmotni stiski brez lastne krivde in lahko s tem laže zaprosi za socialnovarstvene prejemke. V primerjavi z dokumenti iz postopkov uveljavljanja civilnih pravnih sredstev zoper zavezanca za preživnino (pretežno dokumentacija v zvezi s sodnimi postopki, ki jih praviloma vodijo pooblaščenci oziroma odvetniki upravičencev, ta dokumentacija pa je največkrat celovito in ažurno zbrana in urejena prav pri pooblaščencih), je gotovo verjetneje, da imajo dokazila o odločbi o priznanju nadomestila preživnine (izdane v upravnem postopku, kjer praviloma upravičenec nima pooblaščenca) upravičenci sami doma. Čeprav je podatke o takšni odločbi o nadomestilu preživnine dolžan pridobiti tudi upravni organ sam, ki odloča o socialni pomoči, pa stranka tako dokazilo vsekakor lahko predloži tudi sama že ob zahtevku in s tem lahko vpliva mdr. na skrajšanje postopka oziroma čimprejšnje odločanje o pravici. Takšna določba upravičencu jasneje in razumljiveje pojasni, kako se lahko tipično dokazuje pogoj za uživanje socialne pomoči.

Predlagana rešitev v 1. členu ZUPJS-J določa tudi možnost dokazovanja, da so bile preživninske obveznosti izpolnjene le v manjši meri (npr. preživninski dolžnik ne zmore odplačati preživnine v celoti, je v določenem obdobju iz različnih razlogov morda ne plačuje) in da je bil dohodek iz tega naslova premajhen za vzdrževanje minimalne socialne varnosti upravičencev. V tej določbi ne vidimo le poudarka na dokazovanju, ampak – če smo pravilno razumeli - tudi poudarek na drugačnih vsebinskih kriterijih za uživanje pravice do socialnovarstvenega prejemka. Namreč, da je možno dokazovati občasno (začasno) neplačevanje preživnine v posebnih okoliščinah, ko se od upravičenca ne more terjati, naj proti preživninskemu dolžniku takoj naperi civilna pravna sredstva oziroma da ta morda niso smiselna (npr. nenadna huda bolezen zavezanca, posamezna oziroma delna neplačila, upravičen strah pred maščevanjem v zelo posebnih okoliščinah). V tem smislu določilo nakazuje na morebitno izjemo, ki bi še bolj upoštevala vso pestrost življenjskih situacij, v katerih brez njihove krivde upravičencem preti socialna stiska.

Pri tem pojasnjujemo, da se sicer ne izrekamo o vseh drugih rešitvah v predlogu obeh zakonov. Predlagamo tehten premislek, ali naj se posebne situacije dokazovanja neprejemanja preživnine nanašajo le na uveljavljanje socialne pomoči, vseh socialnovarstvenih prejemkov ali celo vseh pravic in dajatev iz javnih sredstev. Pri tem velja upoštevati posebne varstvene dolžnosti države do posebej ranljivih skupin ljudi (npr. po Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter skladno z načelom nikogar pustiti zadaj). V primerih, ko se zakonske rešitve nanašajo na položaj otrok, so te še posebno poudarjene.

[1] Dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/77c44400a2e0a507f962d60c65964c075d481c9b8735e8f2433ba2c2b973e5f3, str. 4.