REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI
Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:15:36, 22.09.2021
Referenčna številka:050-9/2021/8

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

REPUBLIKA SLOVENIJA
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
Štukljeva cesta 44
1000 Ljubljana
E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 050-9/2021/8
Datum: 22. 9. 2021

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede prvega odstavka 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (enkratni solidarnostni dodatek za novorojenca)

Spoštovani,

Državni zbor RS je na seji 29. 12. 2020 po nujnem postopku sprejel Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE, PKP7), ki v 101. členu ureja enkratni solidarnostni dodatek za novorojence.[1]

Zagovornik načela enakosti je že konec decembra 2020, ko je vlada predlagala sprejetje PKP7, s priporočilom naslovil tudi člen zakona, v katerem je Vlada predvidela enkratno izredno pomoč ob rojstvu otroka le za starše otrok s stalnim bivališčem v Sloveniji. Vlada je priporočilo delno upoštevala, v zakonu pa je v 101. členu ostala omejitev, da je izredna solidarnostna pomoč ob rojstvu otroka namenjena le staršem otrok s stalnim bivališčem v Republiki Sloveniji, ne pa tudi staršem otrok z začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji.

Zagovornik je izvedel postopek ocene diskriminatornosti 101. člena ZIUPOPDVE in ocenil, da predpis neupravičeno izključuje tiste, ki imajo v Sloveniji začasno bivališče in v Sloveniji tudi prebivajo. Določa namreč, da lahko izredno pomoč prejmejo le upravičenci s stalnim bivališčem v Sloveniji. Tako po oceni Zagovornika določba nekatere osebe diskriminira na podlagi njihove osebne okoliščine stalnega prebivališča in državljanstva.

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da nemudoma pristopi k spremembi Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 na način, da se bo prvi odstavek 101. člena Zakona glasil:
»(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 ali začasnim 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.«.

Zagovornik v nadaljevanju podaja podrobnejšo obrazložitev priporočila. Vljudno vas naprošamo, da nas v 30 dneh od prejema tega dopisa obvestite o upoštevanju priporočila. V nasprotnem primeru bo Zagovornik glede na oceno o diskriminatornosti predpisa v skladu z zakonom na Ustavno sodišče vložil zahtevo za presojo ustavnosti.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[1] Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPD), Uradni list RS, št. 203/20, 5/21, 12/21, 12/21, 15/21 – ZDUOP.

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 050-9/2021/8
- Ocena diskriminatornosti prvega odstavka 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) št. 050-9/2021/7

Poslano:
- naslovniku (elektronsko)
- zbirka dok. gradiva

V vednost:
- Urad Predsednika republike (po e-pošti: gp.uprs@predsednik.si)
- Državni zbor (po e-pošti: gp@dz-rs.si)
- Državni svet (po e-pošti: gp@ds-rs.si)
- Varuh človekovih pravic (po e-pošti: info@varuh-rs.si)

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 050-9/2021/7

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporoča, da nemudoma pristopi k spremembi Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 na način, da se bo prvi odstavek 101. člena Zakona glasil:
»(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 ali začasnim 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.«.

Državni zbor RS je na seji 29. 12. 2020 po nujnem postopku sprejel Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPDVE).[2] Ta v 101. členu določa pogoje za dodelitev »enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence«. Končno besedilo predmetnega člena zakona, torej 101. člen ZIUPOPDVE (enkratni solidarnostni dodatek za novorojence), namreč določa:

»(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.«

Glede na to, da med upravičenci niso bili upoštevani starši ali posvojitelji za vsakega otroka z začasnim prebivališčem v Sloveniji, je Zagovornik v postopku ocene diskriminatornosti preveril upravičenost omejitve na otroke s stalnim prebivališčem v Sloveniji. Zagovornik je v zadevi ocenjeval, ali prvi odstavek 101. člena ZIUPOPDVE pomeni neposredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine stalnega prebivališča[3] in posredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine državljanstva.[4]

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede na podlagi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Pred tem lahko Zagovornik (skladno s svojimi pooblastili po

[2] Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPD), Uradni list RS, št. 203/20, 5/21, 12/21, 12/21, 15/21 – ZDUOP.
[3] Osebna okoliščina stalnega prebivališča sicer ni izrecno zapisana med osebnimi okoliščinami v ZVarD. Mednje, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina. Stalno prebivališče Zagovornik glede na naravo osebne okoliščine kot take uvršča med »druge osebne okoliščine«.
Prav tako stalno prebivališče ni izrecno navedeno v prvem odstavku 14. člena Ustave, vendar je Ustavno sodišče RS že sprejelo stališče, da je stalno prebivališče ena izmed okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave (glej odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-70/92 z dne 5. 11. 1992, Uradni list RS, št. 55/92, in OdlUS I, 77, odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997, Uradni list RS, št. 73/97, in OdlUS VI, 143 in odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014, Uradni list RS, št. 15/2014, in OdlUS XX,19).
[4] Pogoj stalnega prebivališča lahko vzpostavlja posredno diskriminacijo zaradi osebne okoliščine državljanstva. Pogoj stalnega prebivališča namreč v slabši položaj postavi tuje državljane.

21. členu ZVarD) na pristojne organe naslovi priporočilo za spremembe zakonov ali drugih predpisov za odpravo diskriminatornosti oz. za njeno preprečevanje.

Zagovornik meni, da je potrebno skladno z Uredbo (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti[5] solidarnostni dodatek za novorojence opredeliti kot izredno pomoč ob rojstvu otroka in s tem kot izredni družinski prejemek.
Uredba 883/2004 namreč v z točki 1. člena, ki služi opredelitvi pojmov, določa, da »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.[6] Solidarnostni dodatek za novorojence bi tako po vsebini moral predstavljati družinsko dajatev, saj pomeni denarno dajatev, namenjeno pokrivanju družinskih izdatkov, Njen namen je namreč blažitev posledic epidemije za družine z novorojenimi otroki. Slovenija je sicer z izrecno izključitvijo preko Priloge I iz družinskih dajatev izključila pomoč ob rojstvu otroka.[7] Solidarnostni dodatek za novorojence pa Zagovornik smatra kot izredno pomoč ob rojstvu otroka, ki izhaja iz že obstoječe pravice po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – ZSDP-1[8] (pomoč ob rojstvu otroka iz 68. in 69. člena ZSDP-1). Če solidarnosti dodatek za novorojence torej razumemo kot izredno pomoč ob rojstvu otroka, je mogoče izpeljati, da je bil iz družinskih dajatev preko Priloge I iz družinskih dajatev izključen tudi solidarnostni dodatek za novorojence. Hkrati pa to ne pomeni, da solidarnostni dodatek za novorojence ne more biti izredni družinski prejemek. Vsebina pojma družinske dajatve po Uredbi 883/2004 in družinskih prejemkov po slovenskem pravnem redu namreč ni identična.[9]

Zagovornik tako solidarnostni dodatek glede na njegovo vsebino pojmuje kot izredni družinski prejemek. Takšno stališče o pravni naravi začasnega ukrepa ob rojstvu otroka deli tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS (v nadaljevanju: ZPS).[10] Izključitev določene skupine upravičencev iz tega dodatka – staršev otrok z začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji – pomeni poseg v zavarovano dobrino teh oseb.

Zagovornik meni, da je v konkretnem primeru potrebno med seboj primerjati na eni strani starše, druge osebe oziroma posvojitelje po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, katerih otroci, rojeni od vključno 1. januarja 2020, imajo stalno prebivališče v RS in po drugi strani starše, druge osebe oziroma posvojitelje po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, katerih otroci, rojeni od vključno 1. januarja 2020 imajo zgolj začasno prebivališče v RS in v RS dejansko prebivajo. Ti dve kategoriji oz. skupini sta med seboj v primerljivem položaju. Primerljivost položajev izhaja iz obrazložitve zakonskega besedila, ureditve družinskih prejemkov na splošno ter konkretneje (redne) pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1.

Iz predloga zakona izhaja, da je namen predlagane izredne pomoči ob rojstvu otroka blažitev posledic epidemije za starše otrok s stalim prebivališčem v RS, rojenih od 1. 1. 2020 do eno leto po koncu epidemije, saj imajo mnoge družine v času epidemije nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstvo otroka zaradi zaprtja vrtcev in šol, izgube zaposlitve. Dodatek pa je hkrati tudi ukrep družinske politike za spodbujanje rojstev.[11] V obrazložitvi sprejetega amandmaja je izpostavljeno, da imajo mnoge

[5] Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.
[6] V Prilogi I so za Slovenijo navedeni:
I. Predujmi preživnin:
Nadomestilo neplačane preživnine v skladu z Zakonom o javnem jamstvenem in preživninskem skladu Republike Slovenije z dne 25. julija 2006.
II. Posebni dodatki ob rojstvu in posvojitvi otroka:
Pomoč ob rojstvu otroka (glej Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in določitvi vsebine njenih prilog Uradni list Evropske unije 284, 30. 10. 2009, str. 43 – 72).
[7] *Ibid*.
[8] Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18, 81/19, 158/20 in 92/21.
[9] Definicija družinske dajatve je podana v 1. členu Uredbe 883/2004:
»(z) »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.«.
62. člen ZSDP-1, naslovljen vrste družinskih prejemkov, določa: »Družinski prejemki so denarni prejemki, ki obsegajo: 1. starševski dodatek, 2. pomoč ob rojstvu otroka, 3. otroški dodatek, 4. dodatek za veliko družino, 5. dodatek za nego otroka, 6. delno plačilo za izgubljeni dohodek.« Med družinskimi prejemki je našteta tudi pomoč ob rojstvu otroka, ki glede na slovensko izključitev ni družinska dajatev v smislu Uredbe 883/2004.
[10] Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora Republike Slovenije (ZPS): Mnenje o Predlogu zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) (ZIUPOPDVE), nujni postopek, EPA 1557-VIII (Mnenje št. 411-01/20-118/ z dne 23. 12. 2020) – mnenje k začasnim ukrepom ob rojstvu otroka (k 100. členu), str. 39: *»Izredno pomoč ob rojstvu otroka je moč opredeliti kot izreden družinski prejemek.«*
[11] Vlada Republike Slovenije: Predlog Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) – K 100. členu, str. 86 – 87:

družine v času epidemije nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstva otroka zaradi zaprtja vrtcev in šol, kar vpliva tudi pri izračunu višine materinskega, očetovskega, starševskega nadomestila, ki je zaradi nižje plače v obdobju epidemije posledično nižje.[12] Zagovornik ugotavlja, da v času epidemije iste posledice epidemije na ozemlju RS prizadenejo tako starše, druge osebe oz. posvojitelje otrok, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče, kot tudi starše, druge osebe oz. posvojitelje otrok, ki imajo prijavljeno zgolj začasno prebivališče v RS in v RS dejansko prebivajo.

Poleg tega je primerljivost položajev stalnih in začasnih prebivalcev, ki v RS dejansko prebivajo, vzpostavil že zakonodajalec sam z določitvijo kroga upravičencev do družinskih prejemkov v skladu z ZSDP-1, kjer je pogoj za pridobitev pravice »stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko življenje v Republiki Sloveniji« otroka oz. upravičenca:

- pravica do starševskega dodatka (prvi odstavek 64. člena ZSDP-1),
- pravica do pomoči ob rojstvu otroka (prvi odstavek 69. člena ZSDP-1),
- pravica do otroškega dodatka (73. člen ZSDP-1),
- pravica do dodatka za veliko družino (prvi odstavek 78. člena ZSDP-1),
- pravica do dodatka za nego otroka (prvi odstavek 80. člena ZSDP-1) in
- pravica do delnega plačila za izgubljeni dohodek (84. člen ZSDP-1).

V primeru (rednih) družinskih prejemkov po ZSDP-1 je torej pogoj »stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko življenje v Republiki Sloveniji«. Ukrep po ZIUPOPDVE dodatno odstopa od ureditve v 69. členu ZSDP-1, ki pravico do pomoči ob rojstvu veže na prebivališče in dejansko prebivanje (enega od) staršev in ne otroka. 101. člen ZIUPOPDVE pa pravico do izredne pomoči ob rojstvu pogojuje z otrokovim stalnim prebivališčem v RS in ne s stalnim prebivališčem upravičenca. Vendar, kot izhaja iz ZPPreb-1, je prebivališče novorojenčka tujca – bodisi stalno bodisi začasno – enako prebivališču staršev (šesti odstavek 5. člena in četrti odstavek 10. člena ZPPreb-1). Glede na navedeno je prebivališče upravičenca v obeh primerih pogoj za pridobitev pomoči ob rojstvu otroka, tako redne kot izredne. To pomeni, da so iz izrednega družinskega prejemka izvzeti starši, ki imajo v Sloveniji le začasno prebivališče. Ti so do rednega družinskega prejemka upravičeni, do izrednega pa ne. Iz navedenega izhaja, da ureditev neenako obravnava osebe glede na dejstvo, da v Sloveniji nimajo stalnega prebivališča, posredno pa tudi na podlagi njihovega državljanstva.

Zagovornik je zato v oceni preveril, ali bi ugotovljena neenaka obravnava staršev novorojencev na podlagi tega, ali imajo stalno ali začasno bivališče v Sloveniji, lahko predstavljala izjemo od prepovedi diskriminacije, kot jo določa 13. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo. To je preveril s testom sorazmernosti, s katerim je ocenil, ali je bil sprejeti ukrep legitimen in ali je bila določitev pogoja stalnega bivališča za pridobitev solidarnostne pomoči ob rojstvu otroka ustrezen, edini možen in sorazmeren ukrep za doseganje tega cilja.

Zagovornik je ocenil, da je bil ukrep legitimen, saj je upravičeno zasledoval, da bi izredno pomoč prejeli le starši otrok, ki dejansko živijo v Sloveniji. Ocenil je, da je bila določitev pogoja stalnega bivališča ustrezno sredstvo za doseganje zastavljenega cilja, saj naj bi stalno bivališče zagotavljalo, da oseba dejansko živi v Sloveniji. Ni pa bilo po oceni Zagovornika uporabljeno sredstvo edino možno oziroma nujno potrebno za doseganje cilja, saj je za to obstajal milejši ukrep, ki bi k cilju prispeval enako učinkovito: med upravičence dodati tudi starše novorojencev z začasnim bivališčem v Sloveniji in ki v Sloveniji tudi dejansko prebivajo. Zagovornik je tako tudi ocenil, da ta del predpisa ni bil sorazmeren, saj so negativne posledice izključitve kategorije oseb z začasnim prebivališčem ob pogoju dejanskega življenja v Sloveniji prevladale nad domnevnimi koristmi ureditve, kot jih je v postopku ocene diskriminatornosti Zagovorniku navedla vlada. Ta je pojasnila, da je bil pogoj stalnega bivališča uveden zato, da ne bi bilo treba preverjati, ali nekdo v Sloveniji zares živi ali ne, ni bi tako družine sredstva prejele čim prej. Zagovornik tega ni mogel upoštevati, saj je ugotavljanje, ali oseba dejansko prebiva na svojem stalnem oziroma začasnem prebivališču, potrebno v obeh primerih, če se namerava dosledno preverjati izpolnjevanje pogojev.

»S predlogom člena se za blažitev posledic epidemije za starše otrok s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, rojenih od 1. 10. 2020 do eno leto po koncu epidemije, zagotovi 500 evrov izredne pomoči ob rojstvu otroka. Ker imajo mnoge družine v času epidemije nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstvo otroka zaradi zaprtja vrtcev in šol, izgube zaposlitve ter tudi kot ukrep družinske politike za spodbujanje rojstev, se predlaga izredna pomoč ob rojstvu otroka. [...]
Ker je namen solidarnostnega dodatka v izboljšanju socialnega položaja ranljivih skupin oseb, ki imajo nizke dohodke [...]«.

[12] Na seji Državnega zbora RS je bil predlagan amandma k 100. členu, ki je bil obrazložen in na koncu tudi sprejet.

Zagovornik je tako sklepno ocenil, da konkretna neenaka obravnava ne more biti obravnavana kot izjema od prepovedi diskriminacije in je torej 101. člen PKP7 diskriminatoren. Osebe neenako obravnava na podlagi njihovih osebnih okoliščin stalnega prebivališča in državljanstva. Posega v njihove pravice na področju socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS. Na področju družinskih dajatev so v okviru prava Evropske unije prepovedane kakršnekoli oblike diskriminacije. Bistveno pa je, da se s predvideno pomočjo ob rojstvu otroka ščiti otroka, otrokove pravice pa pripadajo enako vsem otrokom ne glede na državljanstvo in ne glede na to, ali imajo stalno ali začasno prebivališče v RS.