REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova ulica 10
1000 Ljubljana

Zadeva: 050-9/2021/11
Datum: 18. 11. 2021

Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Železna cesta 16, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa zagovornik Miha Lobnik, na podlagi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) vlaga na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče RS, tudi: Ustavno sodišče)

ZAHTEVO ZA 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 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 nadaljevanju: ZIUPOPDVE, tudi: PKP7),

zaradi neskladja z 2., 3.a, 8., 14., 15., 50., 53. in 56. členom Ustave 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 nadaljevanju: Ustava RS, tudi: Ustava),

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 nadaljevanju: 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 nadaljevanju: 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 nadaljevanju: 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 nadaljevanju: 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 nadaljevanju: KOP).

VSEBINA

I. OBSTOJ PROCESNIH PREDPOSTAVK ZA VLOŽITEV ZAHTEVE ZA OCENO USTAVNOSTI 4

1. Izvedena predhodna Ocena diskriminatornosti Zagovornika načela enakosti po 38. členu ZVarD 4

2. Pristojnost Zagovornika za vložitev zahteve za presojo ustavnosti in Zagovornikovo predhodno postopanje pred vložitvijo zahteve 5

3. Pravni okvir, znotraj katerega je Zagovornik izvedel oceno diskriminatornosti po 38. členu ZVarD 7

II. NEDOPUSTEN POSEG V PRAVICO DO ENAKEGA OBRAVNAVANJA OTROK NE GLEDE NA STALNO PREBIVALIŠČE IN DRŽAVLJANSTVO 9

1. Poseg v ustavno zavarovane dobrine 12

2. Ali obstaja različno obravnavanje staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev 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, ter novorojenčkov, ki imajo v RS zgolj začasno prebivališče in v RS dejansko prebivajo, samih in tistih oseb, s katerimi se primerjajo 22

3. Ali je dejanski položaj staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev 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, in otrok, rojenih od vključno 1. januarja 2020, ki imajo zgolj začasno prebivališče v RS in v RS dejansko prebivajo, v bistvenem enak položaju upravičencev po 101. člena ZIUPOPDVE oz. njihovih otrok 22

4. Če gre za razlikovanje na podlagi osebne okoliščine in za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg dopusten 26

III. SKLEPNO 33

1. Predlog za prednostno obravnavo zadeve 33

IV. ZAHTEVEK 34

I. OBSTOJ PROCESNIH PREDPOSTAVK ZA VLOŽITEV ZAHTEVE ZA OCENO USTAVNOSTI

1. Izvedena predhodna Ocena diskriminatornosti Zagovornika načela enakosti po 38. členu ZVarD

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor RS, tudi: Državni zbor) je dne 29. 12. 2020 sprejel Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije covid-19[1] (v nadaljevanju: ZIUPOPDVE, tudi: PKP7), ki poleg drugih ukrepov prinaša tudi začasni ukrep ob rojstvu otroka. **Člen 101 ZIUPOPDVE v pravni red Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS) namreč uvaja nov (sicer izredni) družinski prejemek, ki je vezan le na otroke novorojenčke s stalnim prebivališčem v RS.**

Skladno z navedenim je Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) v zadevi pričel s postopkom ocene diskriminatornosti predpisa, tj. prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE,[2] z namenom ugotovitve, ali omejitev upravičenosti na otroke s stalnim prebivališčem v RS 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 RS.

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede na podlagi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 - ZNOrg, 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. Zagovornik ni državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je predpis diskriminatoren oziroma da ni skladen z Ustavo Republike Slovenije[3] (v nadaljevanju: Ustava RS, tudi: Ustava) in kakorkoli neposredno vplival na veljavno vsebino predpisov. Zagovornik ima v ZVarD v zvezi s tem zgolj pooblastilo, da lahko, če oceni, da je predpis diskriminatoren, o tem bodisi obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti bodisi sam pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče RS, tudi: Ustavno sodišče) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. Zagovornik v obeh primerih predhodno izvede postopek ocene diskriminatornosti, v katerem analizira predpise, zbere ustrezne podatke, na pristojni resor naslovi poizvedbo o razlogih za sprejeto ureditev ter izvede končno oceno.

Zagovornik je v postopku ocene diskriminatornosti predpisa skladno z 38. členom 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 Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije covid-19 (PKP7) št. 050-9/2021/7 z dne 22. 9. 2021 (PRILOGA 2).[4] S tem je podana procesna predpostavka za vložitev zahteve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa na Ustavno sodišče RS.

---

[1] 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.

[2] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Predlog za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa (38. člen ZVarD), št. 050-9/2021/2 z dne 19. 3. 2021. (PRILOGA 1)

[3] 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.

[4] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, 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 z dne 22. 9. 2021. (PRILOGA 2)

2. Pristojnost Zagovornika za vložitev zahteve za presojo ustavnosti in Zagovornikovo predhodno postopanje pred vložitvijo zahteve

Zagovornik zahtevo za oceno ustavnosti na Ustavno sodišče RS vlaga na podlagi 38. člena ZVarD, ki opredeljuje dve enakovredni alternativni pristojnosti Zagovornika v primeru sprejete ocene, da je predpis diskriminatoren. Zagovornik lahko i.) obvesti [drugega] predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali pa ii.) sam z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. Pri tem nobena od pristojnosti ne predstavlja procesne predpostavke za uveljavljanje druge pristojnosti.

Zagovornik ocenjuje, da mu je zakonodajalec s sprejetjem ZVarD dne 21. 4. 2016 v 38. členu izrecno podelil pristojnosti privilegiranega predlagatelja za vložitev zahteve za presojo ustavnosti, ne da bi moral Zagovornik pred tem izpolniti kakšno drugo formalno dejanje. Zagovornik načela enakosti je bil s sprejetjem ZVarD kot specializiran državni organ za varstvo pred diskriminacijo dodan seznamu ostalih privilegiranih predlagateljev, kot je na primer Informacijski pooblaščenec, ki mu je bila enaka pristojnost prvič podeljena s prvim Zakonom o informacijskem pooblaščencu (Uradni list RS, št. 113/2005).

Zagovornik ob tem poudarja, da je pred vložitvijo zahteve za oceno ustavnosti poslankam in poslancem Državnega zbora v zakonodajnem postopku sprejemanja ZIUPOPDVE (EPA: 1557-VIII) na podlagi pristojnosti iz druge, šeste in sedme alineje 21. člena ZVarD podal **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije covid-19 (PKP7)** (PRILOGA 3).[5]

Zagovornik je v priporočilu opozoril na možnosti izboljšave nekaterih predlaganih ukrepov, med drugim tudi glede začasne izredne pomoči ob rojstvu otroka. Predlog zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije covid-19 (v nadaljevanju: Predlog PKP7)[6] je namreč v takratnem 100. členu določal pravico do izredne pomoči ob rojstvu otroka v višini 500 EUR**,** do katere je bil v skladu s prvim odstavkom tega člena upravičen eden od staršev za otroka s stalnim prebivališčem v RS, rojenega od dneva uveljavitve zakona do eno leto po koncu epidemije.[7] **Zagovornik je zato priporočil, da se izredna pomoč ob rojstvu otroka (100. člen Predloga PKP7) dodeli staršem novorojencev, ki imajo v RS prijavljeno stalno ali začasno prebivališče in v RS dejansko prebivajo.** Zagovornik je priporočil tudi, da se izredna pomoč ob rojstvu otroka dodeli tudi drugi osebi ali posvojitelju, ki je v skladu z Zakonom o starševskem varstvu in družinskih prejemkih[8] uveljavila pravico do pomoči ob rojstvu otroka. Prav tako je Zagovornik

---

[5] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7), št. 0070-8/2020/1 z dne 23. 12. 2020. (PRILOGA 3)

[6] Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7); dostopno na spletni strani: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ad7de4b32e8f25a49969e47e69f21c14d8d4ea0a4e4d8efddfebffd8c11b2541.

[7] Predlog 100. člena PKP7 (izredna pomoč ob rojstvu otroka):
»(1) Upravičenec do izredne pomoči ob rojstvu otroka v višini 500 eurov je eden od staršev za otroka s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, rojenega od dne uveljavitve tega zakona do eno leto po koncu epidemije.
(2) Sredstva za izplačilo izredne pomoči ob rojstvu otroka iz prvega odstavka tega člena zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna Republike Slovenije.
(3) Izredna pomoč ob rojstvu otroka 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.
(4) Ne glede na zakon, ki ureja dohodnino, se od izredne pomoči iz prvega odstavka tega člena ne plača dohodnina.
(5) Izplačilo izredne pomoči ob rojstvu otroka iz prvega odstavka tega člena bo izvedeno po uradni dolžnosti za vse upravičence do pomoči ob rojstvu otroka po zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ki izpolnjujejo pogoje iz prvega odstavka tega člena.«

[8] Uradni list RS, št. 26/14, 90/15 - ZIUPTD, 90/15, 69/15, 75/17 - ZIUPTD-A, 75/17 - ZUPJS-G, 14/18, 64/18, 46/19, 81/19 (ta različica je veljala v času priporočila Zagovornika, za tem sta bili sprejeti še dve noveli, glej Ur. l. RS št. 158/20 in 92/21).

priporočil, da se izredna pomoč ob rojstvu otroka dodeli vsem staršem, katerih otroci so se rodili v letu 2020.[9]

Vsebina 100. člena Predloga PKP7 je bila s sprejetjem ZIUPOPDVE preštevilčena v 101. člen in preimenovana v enkratni solidarnostni dodatek za novorojence. Zagovornik je ugotovil, da je bilo ob sprejemanju končnega besedila zakona upoštevano priporočilo glede posvojiteljev in drugih oseb po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – ZDPS-1[10] ter glede podaljšanja obdobja rojstev na obdobje od 1. 1. 2020 dalje. **Ni pa bilo upoštevano priporočilo Zagovornika, naj se ugodnost veže na starše novorojencev s stalnim ali začasnim prebivališčem v RS, ki dejansko prebivajo v RS**.[11] Ker je bilo priporočilo glede izredne pomoči ob rojstvu otroka s sprejemom ZIUPOPDVE le delno upoštevano, je Zagovornik uvedel postopek ocene diskriminatornosti predpisa.

Zagovornik je dne 22. 9. 2021 opravil oceno diskriminatornosti predmetne ureditve, v kateri je ocenil, da je pogoj stalnega prebivališča diskriminatoren, in sicer neposredno zaradi osebne okoliščine stalnega prebivališča in posredno zaradi osebne okoliščine državljanstva.[12]

Na podlagi opravljene ocene diskriminatornosti je Zagovornik nato skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) naslovil še eno **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)** (PRILOGA 4).[13] Ministrstvu je priporočil, naj nemudoma pristopi k spremembi ZIUPOPDVE, in predlagal konkretno vsebino prvega odstavka relevantnega člena, ki bi bila skladna s protidiskriminacijskimi predpisi RS.[14] Zagovornik je MDDSZ zaprosil, da mu v postavljenem roku posreduje obvestilo o upoštevanju priporočila, sicer bo (glede na oceno o diskriminatornosti predpisa) v skladu z zakonom na Ustavno sodišče vložil zahtevo za presojo ustavnosti. Odgovora v postavljenem roku ter do vložitve zahteve za presojo ustavnosti ni prejel.

Skladno z navedenim se je Zagovornik odločil za izvrševanje druge od pristojnosti iz 38. člena, ki mu jo izrecno podeljuje ZVarD, t.j. za vložitev zahteve za presojo ustavnosti pred Ustavnim sodiščem RS.

---

[9] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7), št. 0070-8/2020/1 z dne 23. 12. 2020, 6. točka priporočila. (PRILOGA 3)

[10] Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18, 81/19, 158/20 in 92/21.

[11] Glej Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Predlog za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa (38. člen ZVarD), št. 050-9/2021/2 z dne 19. 3. 2021, str. 3. (PRILOGA 1)

[12] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, 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 z dne 22. 9. 2021. (PRILOGA 2)

[13] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, 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), št. 050-9/2021/8 z dne 22. 9. 2021. (PRILOGA 4)

[14] Zagovornik je MDDSZ priporočil, da nemudoma pristopi k spremembi ZIUPOPDVE 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.«.

3. Pravni okvir, znotraj katerega je Zagovornik izvedel oceno diskriminatornosti po 38. členu ZVarD

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija 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. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben, čeprav ne nujno edini razlog za slabšo obravnavo. Osebne okoliščine so prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka.[15] 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. Pri zapolnjevanju nedoločnega pravnega pojma »drugih osebnih okoliščin« Zagovornik upošteva zgoraj navedeno definicijo.

Zagovornik v konkretnem primeru kot relevantni izpostavlja osebni okoliščini statusa stalnega prebivališča in državljanstvo posameznika.

Status stalnega prebivališča sicer ni izrecno zapisan med primeroma naštetimi osebnimi okoliščinami v ZVarD, vendar ga Zagovornik v skladu s tako opredeljeno naravo osebne okoliščine prišteva med t. i. »druge osebne okoliščine«. Gre za status, ki za osebe s tujim državljanstvom v Sloveniji ni enostavno dostopen, temveč je treba za pridobitev tega statusa izpolnjevati stroge pogoje, določene v Zakonu tujcih.[16] Za nekatere osebe status ni nikoli dosegljiv, temveč ostanejo v statusu začasnega prebivanja po Zakonu o tujcih. Gre za podobno osebno okoliščino, kot je državljanstvo, za katerega je prav tako treba izpolnjevati stroge pogoje in ga ni mogoče enostavno menjati. Tudi Ustavno sodišče RS je že sprejelo stališče, da je stalno prebivališče ena izmed okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave (npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-70/92-9 z dne 5. 11. 1992,[17] št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997[18] in št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014[19]).

Državljanstvo posameznika prav tako ni ena izmed primeroma naštetih osebnih okoliščin po prvem odstavku 1. člena ZVarD. Državljanstvo je status osebe, ki je lahko »prirojen« (oz. pridobljen ob rojstvu) ali pa (kasneje) pridobljen in ga oseba ne more enostavno spreminjati. Večinoma je ta status nerazdružljivo povezan z identiteto osebe. Ustavno Sodišče RS je že zavzelo stališče, da državljanstvo sodi med druge osebne okoliščine iz 14. člena Ustave RS (npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-273/01-21 z dne 18. 11. 2004[20]).

Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno,

---

[15] Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakon o varstvu pred diskriminacijo; dostopno na spletni strani: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297ccebbc0275efae74747a5. Glej obrazložitev k 1. členu, str. 28.

[16] Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo in 95/21 – popr.; v nadaljevanju: ZTuj-2.

[17] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-70/92-9 z dne 5. 11. 1992 (Ur. list RS, št. 55/92 in OdlUS I, 77). (PRILOGA 5)

[18] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 73/97 in OdlUS VI, 143), 9. odstavek. (PRILOGA 6)

[19] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014 (Uradni list RS, št. 15/2014 in OdlUS XX, 19), 11. odstavek. (PRILOGA 7)

[20] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-273/01-21 z dne 18. 11. 2004 (Uradni list RS, št. 136/2004 in OdlUS XIII, 78), 8. odstavek. (PRILOGA 8)

kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna (drugi odstavek 6. člena ZVarD).

Varstvo pred diskriminacijo je skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb. Zakon s tem v zvezi še posebej izpostavlja področje socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom ter področje socialnih ugodnosti kot področji, na katerih se zagotavlja varstvo pred diskriminacijo (peta in šesta alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD).

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, je lahko dopustno, vendar le izjemoma in v primeru izpolnjevanja pogojev testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD. Skladno z omenjeno določbo neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

Test za presojo dopustnosti izjem po ZVarD izhaja iz **ustavnega testa za presojo dopustnosti posega v človekove pravice ter zahtev prava Evropske unije** (v nadaljevanju: EU). Poseg v človekove pravice, kakršna je prepoved diskriminacije, pa je **ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave).** Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.

II. NEDOPUSTEN POSEG V PRAVICO DO ENAKEGA OBRAVNAVANJA OTROK NE GLEDE NA STALNO PREBIVALIŠČE IN DRŽAVLJANSTVO

V nadaljevanju Zagovornik navaja razloge za neustavnost izpodbijane ureditve.

Prepoved diskriminacije je univerzalno mednarodnopravno načelo. Diskriminacijo prepovedujejo številni mednarodni dokumenti, kot so Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948,[21] Mednarodni pakt o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah[22] (v nadaljevanju: MPESKP), Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[23] (v nadaljevanju: EKČP) in Evropska socialna listina[24] (v nadaljevanju: MESL). Vsi našteti mednarodni dokumenti so pravno zavezujoči tudi za Republiko Slovenijo.

EKČP, ki jo je ratificirala tudi RS, v 14. členu prepoveduje diskriminacijo. Določa, da je uživanje pravic in svoboščin, določenih s konvencijo, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnost ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Skladno s 1. členom Protokola št. 12. h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (MPKVCPB), ki ga je ratificirala RS (v nadaljevanju: Protokol št. 12 k EKČP),[25] je uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Določa, da noben organ oblasti ne bo razlikoval na podlagi okoliščin, navedenih v prvem odstavku. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) je priseljenski status prepoznalo kot »drugo okoliščino« iz 14. člena EKČP.[26] ESČP med varovane osebne okoliščine v okviru 14. člena EKČP prišteva tudi državljanstvo posameznika.[27]

V RS sta pravica do nediskriminacijskega (enakega) obravnavanja in načelo enakosti pred zakonom zagotovljena v 14. členu Ustave RS, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki.

15. člen Ustave RS določa, da se človekove pravice uresničujejo neposredno in na podlagi ustave ter da je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom, kadar tako določa ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava. Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

---

[21] Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1.

[22] 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.

[23] 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.

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

[25] Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS – MP, št. 8/10.

[26] Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Ponomaryovi proti Bolgariji*, št. št. 5335/05 z dne 21. junija 2011, 50. točka. (PRILOGA 9)

[27] Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Dhahbi proti Italiji*, št. 17120/09 z dne 8. aprila 2014, 49. točka. (PRILOGA 10)

Zagovornik ocenjuje, da z izpodbijano ureditvijo zakonodajalec posega in ogroža vsebino pravice do enakega obravnavanja iz 14. člena Ustave RS. Ta se izvršuje neposredno na podlagi Ustave RS in jo zakoni le podrobneje razčlenjujejo zaradi večje jasnosti. Pravice do enakega obravnavanja ni dopustno omejevati oziroma je to dopustno izključno zaradi zasledovanja splošnega, nujnega in prevladujočega javnega interesa ali zaradi varstva pravic drugih. Pri ustavni presoji je treba upoštevati vsakokrat tiste kriterije varstva pravice, ki so za pravico najugodnejše (načelo *in favorem* pravici do enakega obravnavanja).

Ustava RS tudi v drugih svojih določbah vsakomur zagotavlja pravico do enakega obravnavanja. V 5. členu izrecno določa obveznost države, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Ustava RS v navedenem členu opredeljuje pozitivne obveznosti države s področja varstva človekovih pravic. Prvi stavek 5. člena pokriva vse človekove pravice in svoboščine iz II. Poglavja Ustave RS, vključno s pravico do enakega obravnavanja iz 14. člena, z uresničevanjem in omejevanjem pravic po 15. členu, pravico do socialne varnosti po 50. členu, varstvom zakonske zveze in družine po 53. členu ter pravicami otrok po 56. členu Ustave RS.

Iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU. Ta določba zavezuje vse organe oblasti, tako zakonodajalca kot tudi Ustavno sodišče, da pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU. Temeljna načela prava EU, ki so zapisana v Pogodbah ali jih je v sodni praksi razvilo Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: SEU), so notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da njegova pristojnost za presojo ustavnosti predpisov, ki implementirajo direktive v notranji pravni red, ni izključena. Enako velja za vse predpise, ki zgolj upoštevajo pravne učinke predpisov EU.

Pogodba o delovanju Evropske unije[28] (v nadaljevanju: PDEU) že med splošnimi določbami (10. člen) določa, da si EU pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti prizadeva za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Na tej podlagi prvi odstavek 19. člena PDEU določa pristojnost Sveta, da lahko (z odobritvijo Evropskega parlamenta) sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti, mdr. tudi sekundarno zakonodajo.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah[29] (v nadaljevanju: LTP) v 21. členu prepoveduje vsakršno diskriminacijo zlasti[30] na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Ta pravica učinkuje v vsej sferi prava EU, seveda pa tudi glede uživanja drugih pravic, določenih z LTP. LTP v 2. odstavku 34. člena jamči, da ima vsakdo, ki v EU zakonito prebiva in spreminja prebivališče, pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih ugodnosti v skladu s pravom EU ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

V konkretni zadevi je posebej relevantna tudi *Direktiva 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, ki zakonito prebivajo v državi članici* (v nadaljevanju: Direktiva 2011/98/EU).[31] Direktiva 2011/98/EU zagotavlja pravico do enakega obravnavanja na področjih socialne varnosti, kakor so opredeljena v *Uredbi (ES) št.*

[28] Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list EU 326, 26. 10. 2012.
[29] Uradni list EU 326, 26. 10. 2012.
[30] Zagovornik opozarja, da je krog osebnih okoliščin v drugih različicah zakonskega besedila LTP brez dvoma odprt (npr. v angleškem jeziku jasna in nedvoumna besedna zveza »any ground such as«), zato slovenske verzije listine ne gre razlagati le dobesedno oz. po zgolj jezikovni metodi.
[31] Uradni list Evropske unije 343 z dne 23. 12. 2011.

883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (Uradni list Evropske unije 166, 30. 4. 2004, v nadaljevanju: Uredba 883/2004), in sicer v točki (e) prvega odstavka 12. člena.

Poleg univerzalnosti varstva pred diskriminacijo je treba izpostaviti, da gre v konkretnem primeru za enkratni solidarnostni dodatek za novorojence, s katerimi se, ne glede na osebo upravičenca in ne glede na kategorizacijo dodatka, ščiti otroka.

Otroci so posebej ranljiva skupina, deležna posebnega varstva, pri čemer so otrokove pravice vsled tega še bolj univerzalne kot ostale. Ustavno sodišče poudarja, da je državi z Ustavo naložena dolžnost zagotavljanja posebnega varstva otrok (tretji odstavek 53. člena in 56. člen Ustave). Navedeno pomeni, da mora država pri urejanju vprašanj, ki lahko ogrozijo oziroma prizadenejo pravice otrok, postopati še posebej skrbno in iskati rešitve, ki naj to posebno varstvo v največji možni meri zagotovijo. **Po ustaljeni ustavnosodni presoji namreč posebno varstvo pomeni zagotovitev posebnih pravic ali večjega obsega pravic.**[32]

Otroke poleg Ustave RS ščiti tudi Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic[33] (v nadaljevanju: MEKUOP), Konvencija o otrokovih pravicah[34] (v nadaljevanju: KOP), Deklaracija o otrokovih pravicah Organizacije Združenih narodov in vrsta drugih mednarodnih aktov. KOP zahteva enakopravno obravnavo otrok ne glede na status (prvi odstavek 2. člena KOP). Deklaracija o otrokovih pravicah že v preambuli poudarja potrebo otrok do posebne skrbi in varstva ter določa deset temeljnih načel.[35] V tem smislu **univerzalen koncept varstva otrok priznava tudi slovenska zakonodaja – otrokove pravice pripadajo enako vsem otrokom; stalnim in začasnim prebivalcem, otrokom s slovenskim in tujim državljanstvom. Uveljavljena slovenska zakonodaja je v tem vidiku skladna in tradicionalno priznava enakopravnost pravic otrok ne glede na status. Otroku je (med drugim) zagotovljeno varstvo preko ureditve družinskih prejemkov, ki jih je deležna njegova družina. Tem socialnim ugodnostim se ob krizi zaradi koronavirusa (SARS-CoV-2) pridružuje dodatek po ZIUPOPDVE, ki pa – sicer univerzalno in enakopravno – varstvo otrok zožuje v imenu krize zaradi epidemije covid-19.**

Zagovornik v navedeni zadevi ocenjuje, da je izpodbijana ureditev v nasprotju s prepovedjo neposredne diskriminacije otrok, ki v Sloveniji nimajo stalnega prebivališča, in posredno zaradi osebne okoliščine državljanstva.[36] Zagovornik je ugotovitev o obstoju neposredne diskriminacije izvedel v okviru ocene diskriminatornosti na podlagi 38. člena ZVarD, v kateri

---

[32] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-116/03-22 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/2006 in OdlUS XV, 14), 11. točka: *»[...] Pri tem je treba ponovno poudariti, da je državi z Ustavo naložena dolžnost zagotavljanja posebnega varstva otrok (tretji odstavek 53. člena in 56. člen). Navedeno pomeni, da mora država pri urejanju vprašanj, ki lahko ogrozijo oziroma prizadenejo pravice otrok, postopati še posebno skrbno in iskati rešitve, ki naj to posebno varstvo v največji možni meri zagotovijo. Po ustaljeni ustavnosodni presoji namreč posebno varstvo pomeni zagotovitev posebnih pravic ali večjega obsega pravic. Ob tem, da 3. člen KOP 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 posameznikov, ki so zakonsko odgovorni za otroka, in da bodo v ta namen sprejele ustrezne zakonodajne in upravne ukrepe.«*. (PRILOGA 12)

[33] Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o uresničevanju otrokovih pravic, Uradni list RS – MP, št. 26/99.

[34] Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS – MP, št. 9-55/1992.

[35] 1. Vsi otroci brez razlikovanja glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno poreklo, lastnino, rojstvo ali druge okoliščine, njihove lastne okoliščine ali okoliščine njihove družine, uživajo pravice, ki jih določa ta deklaracija; 2. Otroci imajo pravico do posebnega varstva, da se jim zagotovi telesni, duševni, moralni in družbeni razvoj v svobodi in dostojanstvu, za uresničevanje česar mora biti največja otrokova korist glavno vodilo...

[36] Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, 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 z dne 22. 9. 2021. (PRILOGA 2)

je pravno ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo.

Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06-10 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve)[37] zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba 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 pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja,
3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter
4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave 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.

1. Poseg v ustavno zavarovane dobrine

Izpodbijana ureditev 101. člena (enkratni solidarnostni dodatek za novorojence) ZIUPOPDVE se glasi:

»**(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.«

Po oceni Zagovornika je ureditev prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE neskladna z več ustavnimi načeli in posega v več pravic, varovanih na ustavni in mednarodnopravni ravni. Navedene neustavnosti so v bistveni zvezi z očitki o diskriminaciji, zato Zagovornik z njihovim navajanjem in očitki ne presega meja svoje pristojnosti. Prepoved diskriminacije je po eni strani presečno temeljno načelo, ki je relevantno za presojo nedopustnosti posegov v prav vsako od navedenih pravic, po drugi strani pa razumevanje drugih temeljnih načel sodoloča obseg uživanja pravice do enakega obravnavanja (neločljivost, medsebojna soodvisnost, sistematična in namenska razlaga).

[37] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-425/06-10 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/2009 in OdlUS XVIII, 29), 7. točka. (PRILOGA 13)

1.1 Člen 2 v povezavi s 14. členom Ustave: Kršitev načela pravne in socialne države

Ureditev prvega odstavka 101. člena ZIUPOPDVE je neskladna z **2. členom Ustave RS**, in sicer z načeli pravne in socialne države.

Načelo pravne države, ki je kršeno, je **splošno ustavno načelo sorazmernosti**, ki prepoveduje čezmerne posege države v pravni položaj ljudi. Načelu sorazmernosti je bil z odločitvami Ustavnega sodišča priznan ustavni rang splošnega ustavnega načela, ki zavezuje vse državne organe – zakonodajalca, izvršilno oblast, sodišča in druge nosilce javnih pooblastil, ne samo pri njihovih realnih dejanjih in posegih v konkretne pravice ljudi, ampak tudi pri pravnem urejanju v predpisih in pri konkretnih pravnih aktih. Zavezuje tako pri razbiranju in urejanju meja varstva med pravicami, določanju načina njihovega izvrševanja, kot tudi pri poseganju v pravice in pri njihovem morebitnem omejevanju. Vsak poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino mora biti utemeljen s stvarnim in razumnim tehtanjem ustavno varovanih dobrin. Zakonodajalec svoje zakonodajne oblasti ne sme zlorabiti za dosego namenov, ki niso stvarno upravičeni. Cilji zakonodajalca morajo biti opredeljivi, razumni in ustavno legitimni. To načelo izpodbijana ureditev krši, ker novorojenčke – tujce z začasnim bivališčem, ki v RS dejansko živijo, oz. upravičence v imenu takšnih novorojenčkov dejansko izključuje iz začasnega ukrepa ob rojstvu otroka v imenu krize covid-19. Na ta način pa ruši sicer enoten sistem družinskih prejemkov, ki jih je deležna otrokova družina. Tehtanje med upravičenostjo do obravnavane socialne ugodnosti in med ciljem, da bi se dodatek izplačal le upravičencem vseh otrok, ki dejansko živijo v RS,[38] oz. domnevno zaščito javnosti pred nepotrebnimi postopki,[39] katerega izid je izključitev določene skupine otrok iz upravičenja, pokaže, da ureditev ni skladna s splošnim načelom sorazmernosti.

Navedbe glede kršitve načela socialne države bodo podrobneje pojasnjene v nadaljevanju (točka 1.5).

1.2 Člen 3.a v povezavi s 14. členom Ustave: Kršitev prava Evropske unije

Izpodbijana ureditev je neskladna tudi s **3.a členom Ustave RS**. Slovenija je preko članstva v EU na to mednarodno organizacijo prenesla del izvrševanja svojih suverenih pravic, njena pravila pa se v Sloveniji uporabljajo skladno s pravili EU. Kot že opisano, je obveznost enakega obravnavanja vključena v PDEU in LTP, njegovo konkretizacijo pa predstavljata Uredba 883/2004 in Direktiva 2011/98/EU. Kršitev načela enakega obravnavanja po pravu EU pa hkrati pomeni tudi kršitev 3.a člena Ustave RS. Ne glede na neposredni učinek ter načelo prevlade primarnega prava EU, ki po potrebi narekuje skladno razlago ali celo prezrtje diskriminatornih določb v notranji zakonodaji države članice, velja, da se je ta dolžna vzdržati kakršnih koli omejevalnih ukrepov, s katerimi bi lahko ogrozila doseganje rezultata, ki ga predpisuje pravo EU.

Zagovornik opozarja, da pravo EU, kot je razvidno tudi iz sodne prakse SEU, narekuje pomembne usmeritve pri ustavni presoji, zlasti glede vprašanja (ne)legitimnosti posameznih ciljev zakonodajalca, ki jih bodisi izrecno zasleduje ali bi jih lahko bolj ali manj neposredno zasledovala izpodbijana ureditev. Nekateri zasledovani cilji sami zase po pravu EU niso dopustna podlaga za dokazovanje upravičenosti omejevanja pravice do enakega

[38] Tako obrazložitev sprejetega amandmaja k 100. členu PKP7 (101. člen ZIUPOPDVE); dostopno na spletni strani: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C125864C001C553C&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc.

[39] Glej Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021, str. 3. (PRILOGA 11)

obravnavanja. Poleg tega pravo EU narekuje tudi strogost pri presoji morebitne upravičenosti odstopa od načela enakega obravnavanja, zahteva pa tudi robustnost dokazovanja tako obstoja legitimnosti in primernosti ciljev ter nujnosti ukrepov, ki te cilje zasledujejo. Na podlagi obrazložitev razlogov in utemeljitev, ki so jih ob sprejemanju izpodbijane ureditve navajali predlagatelji, temu dokaznemu bremenu ni bilo zadoščeno.

Zagovornik v zvezi s sprejeto ureditvijo izpostavlja načelo enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi dajatvami v okviru prava EU. 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.[40] **Vsled tega Zagovornik opozarja na Direktivo 2011/98/EU, Uredbo 883/2004 in spremembe 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).

Uredba 883/2004 prav tako zahteva enako obravnavanje (4. člen Uredbe 883/2004) ter posebej določa, da se denarne dajatve, ki se izplačujejo po zakonodaji ene ali več držav članic ali po tej uredbi, ne morejo zmanjšati, spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti zaradi tega, ker upravičenec ali njegovi družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici, kot je tista, v kateri ima sedež nosilec, ki je odgovoren za dodeljevanje dajatev (7. člen Uredbe 883/2004). V skladu z Uredbo 883/2004 je oseba upravičena celo do družinskih dajatev v skladu z zakonodajo pristojne države članice, tudi za družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, kakor da bi stalno prebivali v prvi državi članici (67. člen Uredbe 883/2004).

Ob tem je treba izpostaviti, da pogoj stalnega prebivališča otroka v RS res ni v direktnem nasprotju z navedenimi določbami zaradi omejitve stvarne veljavnosti Uredbe 883/2004 in s tem Direktive 2011/98/EU. Slovenija je namreč pomoč ob rojstvu otroka navedla kot izjemo v Prilogi I,[41] s čimer je pomoč ob rojstvu otroka izvzela iz pojma družinskih dajatev, glede katerih velja obveznost enakega obravnavanja. Vendar pa je po mnenju Zagovornika treba zadevo obravnavati širše in ne le v kontekstu izvzetja pomoči ob rojstvu otroka iz direktive.

Ob sprejetju ZSDP-1 leta 2014 je bila pravica do pomoči ob rojstvu otroka (in večina ostalih pravic do družinskih prejemkov) omejena na starše s stalnim prebivališčem v RS, ki so dejansko živeli v RS. Evropska komisija (EK) je 24. 1. 2019 Republiki Sloveniji posredovala uradni opomin zaradi neskladnosti takšne ureditve družinskih dajatev z Direktivo 2011/98/EU. EK je v opominu navedla, da je takratni ZSDP-1 *»napačno prenesel določbe [direktive] glede pravice do enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi prejemki [dajatvami],*

[40] Grega Strban, *Family benefits in the EU – Is It Still Possible to Coordinate Them?*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2016, No 5, str. 785; dostopno na spletni strani: https://www.pf.uni-lj.si/media/strban_grega_mj_23_05.pdf.

[41] V Prilogi I so za Slovenijo navedeni (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): 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**.

ker je za dostop imetnikov enotnega dovoljenja od slednjih zahteval pogoj stalnega prebivališča« in da takšnega pogoja za slovenske državljane zakon ni določal.[42]

Državni zbor RS je konec leta 2019 sprejel novelo ZSDP-1,[43] s katero je, med drugim, v prvem odstavku 69. člena določil, da imata pravico do pomoči ob rojstvu otroka mati ali oče s stalnim ali začasnim prebivališčem v RS, ki dejansko živita v RS in s tem določil višjo raven varstva (čeprav tega Slovenija glede na izključitev ne bi bila dolžna storiti). Slovenija je torej izkoristila možnost izključitve le za družinski prejemek pomoči ob rojstvu otroka, za katerega posledično načelo enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi dajatvami v okviru prava EU ni veljalo. Vendar pa je Slovenija sprejela novo ureditev, ki določa novo, višjo raven varstva, s čimer je izključitev postala brezpredmetna. **Zagovornik določitev višje ravni varstva razume kot *de facto* ukinitev izključitve v smislu, da ureditev redne pomoči ob rojstvu otroka poleg stalnega upošteva tudi začasno prebivališče ob pogoju dejanskega življenja v RS, s čimer je vzpostavljen nov nivo varstva otrok v zvezi z družinskimi prejemki, četudi ti niso družinske dajatve.**

Morebitno sklicevanje predlagatelja na izključitev iz Priloge I v zvezi z načelom enakega obravnavanja tako po mnenju Zagovornika ni mogoče razumeti drugače kot kršitev načela lojalnega ravnanja oz. sodelovanja.[44]

1.3 Člen 8 v povezavi s 14. členom Ustave: Kršitev mednarodnih pogodb, ki zavezujejo Republiko Slovenijo

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 Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. **Po oceni Zagovornika 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.**

1.3.1 Evropska konvencija človekovih pravic

Temeljni mednarodni dokument s področja človekovih pravic je nedvomno EKČP. Pravice, zagotovljene v EKČP in njenih protokolih uživajo široko varstvo. Čeprav so izvorno državljanske in politične narave, imajo mnoge izmed njih socialne in ekonomske implikacije. Tako ESČP kot Komisija menita, da ne obstaja povsem jasna razmejitev, ki bi ločevala področje ekonomskih in socialnih pravic od področja uporabe konvencije.[45] Zato navkljub

---

[42] European Union, European Commission, Letters of formal notice, *Legal migration: Commission calls on SLOVENIA to ensure the correct implementation of the Single Permit Directive*, 24. 1. 2019; dostopno na spletni strani: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_19_462.

[43] Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1C), Uradni list RS, št. 81/19.

[44] Načelo lojalnega ravnanja oz. sodelovanja (ang. *principle of sincere cooperation*) temelji na členu 4(3) člena Pogodbe o Evropski uniji (Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, OJ C 326, v nadaljevanju: PEU). Z vidika t.i. vertikalne lojalnosti SEU, tj. s strani držav članic ni težko določiti naslovnikov obveznosti, ki temeljijo na lojalnosti. Lojalnost se nanaša na vse veje oblasti v nacionalni državi (glej Marcus Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, 6.2. Vertical Loyalty; dostopno na spletni strani: https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001/acprof-9780199683123-chapter-1#acprof-9780199683123-chapter-1-note-103). Ob tem se je SEU izreklo, da je dolžnost lojalnega sodelovanja splošno v veljavi in ni odvisna niti od tega, ali je zadevna pristojnost Skupnosti izključna, niti od morebitne pravice držav članic, da prevzamejo obveznosti do tretjih držav (Sodba Sodišča Evropske Unije, zadeva C-246/07, *Evropska komisija proti Kraljevini Švedski*, sodba z dne 20. 4. 2010, 71. točka).

[45] Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Airey proti Irski*, št. 6289/73 z dne 9. oktobra 1979: *»Whilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature. The Court therefore considers, like the Commission, that the mere fact that an interpretation of the Convention may extend into the sphere of social and economic rights should not be a decisive factor against such an interpretation; there is no water-tight division separating that sphere from the field covered by the Convention.«*. (PRILOGA 14)

temu, da socialne pravice niso eksplicitno omenjene v EKČP, nedvomno spadajo v področje njene uporabe.[46]

Materialno varstvo pravic s področja socialne varnosti je izjemno kompleksno, saj države na tem področju uživajo določeno diskrecijo, zaradi česar obstaja tveganje, da bi jim bile naložene obveznosti, h katerim se niso zavezale. A konvencija je dinamičen instrument, ki se ga razlaga v luči aktualnih razmer, zato lahko v skladu s tem progresivnim pristopom ESČP državam naloži pozitivne obveznosti, tudi finančne narave.[47] ESČP se zaveda, da je nadaljnje uresničevanje socialnih in ekonomskih pravic v veliki meri odvisno od razmer, predvsem finančnih, ki vladajo v zadevni državi, pri čemer dodaja, da je treba konvencijo razlagati v luči trenutnih razmer.[48] V vsakem primeru je država – tudi pri zagotavljanju pravic s področja socialne varnosti – v svoji diskreciji omejena s prepovedjo diskriminacije.

Splošno prepoved diskriminacije v zvezi s pravicami, zagotovljenimi v EKČP, zagotavlja njen 14. člen. Enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence sicer ni mogoče vezati na katero izmed pravic iz osnovnega besedila konvencije, je pa za to relevanten 12. Protokol k EKČP, ki ga je ratificirala Slovenija. 12. Protokol v 1. členu določa da je **uživanje vseh pravic, določenih z zakonom, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja** glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Po tem členu noben organ oblasti ne sme razlikovati ljudi na podlagi navedenih okoliščin.

ZIUPOPDVE je 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**.

1.3.2 Evropska socialna listina

Instrument Sveta Evrope, namenjen izključno garanciji ekonomskih in socialnih pravic, je 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**. Zagovornik meni, da uveden ukrep predstavlja kršitev obveznosti države, da postopoma dviguje sistem socialne varnosti, saj ukrep sistem zaščite otrok več kot očitno oži.

Glede na zatrjevano diskriminatornost ukrepa je treba nadalje posebej opozoriti na četrti odstavek 12. člena MESL. Da bi zagotavljale uresničevanje pravice do socialne varnosti, so se pogodbenic MESL zavezale, da ukrenejo, kar je potrebno, s sklepanjem ustreznih dvostranskih ali večstranskih sporazumov ali z drugimi sredstvi ter v skladu s pogoji, določenimi v teh sporazumih, da bi zagotovile **enakopravno obravnavanje lastnih državljanov in državljanov drugih pogodbenic glede pravice do socialne varnosti**, vključno z ohranjanjem ugodnosti, ki izhajajo iz zakonodaje o socialni varnosti, ne glede na

---

[46] Council of Europe, *Social security as a human right – The protection afforded by the European Convention on Human Rights*, Human rights files, No.23, str. 7.
[47] *Ibid*, str. 22.
[48] Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Airey proti Irski*, št. 6289/73 z dne 9. oktobra 1979: *»The Court is aware that the further realisation of social and economic rights is largely dependent on the situation - notably financial - reigning in the State in question. On the other hand, the Convention must be interpreted in the light of present-day conditions.«*. Ob tem se EKČP sklicuje na Sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice pravice v zadevi *Marckx proti Belgiji*, št. 6833/74 z dne 13. junija 1979. (PRILOGA 14)

gibanja varovanih oseb med ozemlji različnih pogodbenic (a točka četrtega odstavka 12. člena MESL).

Ob tem ne gre pozabiti, da imajo tudi v MESL posebno mesto družina in otroci. Da bi zagotavljale potrebne pogoje za celovit razvoj družine, ki je temeljna enota družbe, so se pogodbenice MESL zavezale, da bodo pospeševale ekonomsko, pravno in socialno varstvo družinskega življenja s socialnimi in družinskimi dajatvami, z davčnimi ugodnostmi, s spodbujanjem ukrepov za razreševanje stanovanjske problematike družin, z ugodnostmi za mladoporočence in z drugimi ustreznimi ukrepi (16. člen MESL). Pravica otrok in mladostnikov do socialnega in ekonomskega varstva je zagotovljena v 17. členu.

Odbor Sveta Evrope za socialne pravice poudarja, da nacionalna zakonodaja ne sme pridržati dajatev socialne varnosti samo za svoje državljane ali tujcem nalagati dodatnih pogojev. Kar zadeva otroške dodatke, je pogoj, da otrok prebiva na ozemlju države, ki denarno dajatev plačuje, v skladu s členom 12(4) MESL. To pomeni, da je vsak otrok rezident v določeni državi upravičen do izplačila družinskih dajatev enakopravno z državljani zadevne države. V skladu s tem so države pogodbenice ne glede na osebo upravičenca – torej ne glede na to, ali je upravičenec otrok ali delavec – dolžne zagotoviti dejansko izplačilo družinskih dajatev vsem otrokom, ki prebivajo na njenem ozemlju.[49] Vsled navedenega Zagovornik meni, da je pogoj stalnega prebivališča oz. začasnega prebivališča ob pogoju dejanskega prebivanja najprimernejši za priznanje dajatve.

1.3.3 Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah

Pravica do socialne varnosti je vključena tudi v MPESKP (9. člen MPESKP). Razlago njene vsebine podaja Odbor za človekove pravice v svojem Komentarju št. 19.[50] Odbor glede socialne varnosti poudarja, da ima ta skozi svojo retributivno naravo pomembno vlogo pri zmanjševanju revščine, preprečevanju socialne izključenosti in spodbujanju socialne vključenosti.[51]

V skladu s prvim odstavkom 2. člena morajo države pogodbenice v največji možni meri izkoristiti vire, s katerimi razpolagajo in si z vsemi ustreznimi sredstvi prizadevati, da v celoti uresničijo pravico vseh oseb do socialne varnosti, vključno s socialnim zavarovanjem, brez kakršne koli diskriminacije. Besedilo 9. člena pakta kaže, da ukrepov, ki se uporabljajo za zagotavljanje prejemkov socialne varnosti, ni mogoče definirati ozko, pri čemer se mora vsem ljudem zagotoviti minimalno uživanje te človekove pravice. Ti ukrepi lahko vključujejo:

a) Sheme, ki temeljijo na prispevkih ali socialno zavarovanje, ki je izrecno navedeno v členu 9,
b) sheme brez prispevkov, kot so univerzalne sheme (ki zagotavljajo ustrezne koristi vsem, ki se soočajo s posebnim tveganjem ali nepredvidenimi dogodki) ali ciljno usmerjeni sheme socialne pomoči (kjer prejemke prejemajo tisti, ki so v stiski) ter
c) druge sheme.[52]

Zagovornik glede začasnega ukrepa pomoči ob rojstvu otroka po ZIUPOPDVE meni, da se uvršča v skupino b, saj zagotavlja ustrezne koristi vsem družinam novorojenčkov, ki se

[49] Council of Europe, European Committee of Social Rights, *Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights*, december 2018, str. 141; dostopno na spletni strani: https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80.
[50] United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No.19 – The right to social security (art.9)*, 27. 11. 2007; dostopno na spletni strani: https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQdrCvvLm0yy7YCiVA9YY61Z8YHJWla0qOfZ9fbBAjHL%2flSC4lbLC8mquOlR6C2grPnTYKTk7TbHf5LmpV4xK%2fEs.
[51] *Ibid*, str. 2, točka 3.
[52] *Ibid*, str. 2, točke 4 – 5.

soočajo s posebnim tveganjem zaradi novorojenega družinskega člana v (tudi finančno) nepredvidljivem času epidemije covid-19.

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).**

Odbor za človekove pravice ob tem poudarja, da so ravno dajatve za družine ključnega pomena za uresničevanje pravic otrok in odraslih vzdrževanih družinskih članov po 9. in 10. členu pakta. Pri zagotavljanju ugodnosti mora država pogodbenica upoštevati vire in okoliščine otroka oz. vzdrževanega družinskega člana ter oseb, ki ga imajo dolžnost vzdrževati, pa tudi kateri koli drug premislek, ki je pomemben za presojo vloge za dajatve, ki jo vloži otrok, vzdrževana oseba oz. odrasla oseba v njunem imenu. Odbor za človekove pravice dodaja, da bi morali biti dužinski in otroški dodatki, vključno z denarnimi prejemki in socialnimi storitvami zagotovljeni družinam brez diskriminacije na podlagi prepovedanih razlogov, tj. osebnih okoliščin.[53]

MPESKP, tako kot ZVarD, primeroma našteva osebne okoliščine, na podlagi katerih je vsakršna diskriminacija strogo prepovedana. Odbor za človekove pravice dikcijo »other status«, ki je ekvivalent slovenski »drugi osebni okoliščini«, razlaga široko. To je razvidno iz Komentarja št. 20.[54] Komentar poudarja, da se narava diskriminacije razlikuje in spreminja glede na kontekst in čas. Zato je potreben prilagodljiv pristop k pojmu »other status«, da bi zajeli razne oblike različne obravnave, ki jih ni mogoče razumno ter objektivno opravičiti. Druge osebne okoliščine oz. razlogi za različno obravnavo so splošno priznani, če odražajo izkušnje ranljivih družbenih skupin, ki so trpele in še vedno trpijo zaradi marginalizacije.[55]

Odbor za človekove pravice kot »other status« primeroma navaja tudi državljanstvo posameznika. Državljanstvo ne bi smelo ovirati dostopa do pravic, priznanih v paktu, pri čemer Odbor za človekove pravice kot primer navaja ravno otroke – zajeti so vsi otroci v državi, vključno tisti brez urejenih dokumentov. Pravice iz pakta veljajo za vse ljudi, vključno nedržavljane, kot so begunci, prosilci za azil, osebe brez državljanstva, delavci migranti in žrtve mednarodne trgovine z ljudmi, ne glede na pravni status in dokumentacijo.[56]

Ob tem Zagovornik dodaja, da je bil sporni ukrep sprejet v času resnih epidemioloških razmer v državi, ki so bile razlog za njegovo sprejetje. Zagovornik 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.**

---

[53] *Ibid*, str. 6, točka 18.

[54] Glej United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No.20 - Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2. 7. 2009; dostopno na spletni strani: https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQdqeXgncKnylFC%2blzJjLZGhsosnD23NsgR1Q1NNNgs2Qgv64k2vYou4POAC1yRpwBNq9vvAi%2ftE5XET1wJohest.

[55] *Ibid*, str. 8, točka 27.

[56] *Ibid*, str. 9, točka 30.

1.3.4 Konvencija o otrokovih pravicah

Države pogodbenice so se s KOP zavezale, da bodo ščitile in zagotavljale otrokove pravice, razvijale in izvajale politike v luči največjega interesa otrok ter dopolnile svojo zakonodajo tako, da bodo lahko z njo v celoti uresničevale člene konvencije. Države pogodbenice pri tem spoštujejo in jamčijo s KOP priznane pravice vsakemu otroku brez kakršnegakoli razlikovanja – ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, narodno, etnično ali družbeno poreklo, premoženje, invalidnost, rojstvo ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika (prvi odstavek 2. člena KOP).

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 (2. odstavek 26. člena KOP).

V duhu odobritve ugodnosti iz drugega odstavka 26. člena KOP je glede na konkretne okoliščine zadeve potrebno opomniti, da je, upoštevajoč namen ukrepa iz 101. člena ZIUPOPDVE, odobritev te socialne ugodnosti primerna tudi za družine z začasnim prebivališčem v RS, ki tu dejansko prebivajo.

1.4 Člen 15 v povezavi z 8. členom: Nespoštovanje zahtev določitve načina uresničevanja in omejevanja pravic

V povezavi z 8. členom Ustave RS je treba omeniti tudi neskladnost s **petim odstavkom 15. člena Ustave RS**, ki določa priznanje in varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz prakse Ustavnega sodišča izhaja, da je človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam, ki so opredeljene in zagotovljene v ratificiranih mednarodnih pogodbah, priznan ustavni rang. Poseg vanje je dopusten le ob tistih pogojih, kot jih sicer za poseg v človekove pravice predpisuje ustava. Ustavno sodišče v svoji presoji pogosto uporablja mednarodnopravne instrumente s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot argument oziroma standard pri opredeljevanju vsebine teh pravic ali celo kot argument za zagotavljanje višjega standarda zaščite.[57]

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).[58]

[57] Odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 6. 7. 2006 (Uradni list RS, št. 78/2006 in OdlUS XV, 92). (PRILOGA 15)

[58] Glej Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021, str. 3. (PRILOGA 11)

1.5 Členi 50, 53, 56 in s tem 2. člen v povezavi s 14. členom Ustave: Kršitev načela socialne države in njegove kontrektizacije v povezavi s posebnim, ustavnopravno zagotovljenim varstvom otrok

Izpeljavo načela socialne države na ustavnopravni ravni predstavljajo posamezne ustavne določbe v okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, o gospodarskih in socialnih razmerjih in o državni ureditvi.[59] Ukrep izredne pomoči ob rojstvu otroka predstavlja 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. 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.[60]

Zagovornik 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 oz. v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije. Socialna nota uvedenega ukrepa je po mnenju Zagovornika očitna.

Vprašanje določanja ustavnopravnega jedra pravice do socialne varnosti je kompleksno, saj vsebina te pravice ni določena z Ustavo.[61] Ustava zakonodajalca ne zavezuje, da sprejema določene ukrepe, ampak mu daje možnost izbire. **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.**[62] Zagovornik obveznost zakonodajalca v konkretnem primeru razume na način,

---

[59] Barbara Kresal, Komentar Ustave Republike Slovenije – Socialna država: Opredelitev pojma in razmerje do drugih ustavnih določb, 2002; dostopno na spletni strani: https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-pojma-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-dolocb/.

[60] Barbara Kresal, Komentar Ustave Republike Slovenije – Pravica do socialne varnosti: Opredelitev pojma in razmerje do drugih ustavnih določb, 2002; dostopno na spletni strani: https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-pojma-in-razmerje-do-drugih-ustavnih-dolocb-2/.

[61] Odločba ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-407/98-25 z dne 10. 5. 2001 (Uradni list RS, št. 43/2001 in OdlUS X, 82), 5. točka: *»Z Ustavo ni določena vsebina pravice do socialne varnosti. Ustava tudi ne zagotavlja točno določenih socialnih pravic. Iz ustavne določbe izhaja le obveznost države, da ustvari pogoje in možnosti za uresničevanje socialne varnosti. Kakšne ukrepe bo država za to izbrala, Ustava ne določa. Posebne človekove pravice na področju socialne varnosti (socialne pravice) se uresničujejo "pod pogoji, določenimi z zakonom": torej na podlagi zakonov, ki določijo krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic.«.* (PRILOGA 16)

[62] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-36/00-52 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/2003 in OdlUS XII, 98), 14. točka: *»Ustavno sodišče je že večkrat navedlo, da vsebina pravice do socialne varnosti ni določena z Ustavo, niti Ustava ne zagotavlja točno določenih socialnih pravic. Iz ustavne določbe izhaja le obveznost države, da ustvari pogoje in možnosti za uresničevanje socialne varnosti. Kakšne ukrepe bo država za to izbrala, Ustava ne določa. Posebne človekove pravice na področju socialne varnosti (socialne pravice) se uresničujejo "pod pogoji, določenimi z zakonom": torej na podlagi zakonov, ki določijo krog upravičencev, vrsto in obseg upravičenj, pogoje za pridobitev in način uresničevanja pravic. Ustavnosodna presoja zakonske ureditve ekonomskih in socialnih pravic je glede na njihovo naravo nujno zadržana in omejena na ugotavljanje, ali je zakonodajalčeva rešitev v skladu z javnim interesom. Ustavno sodišče se osredotoča izključno na zakonsko določena sredstva in na razmerje med uporabljenimi sredstvi in namenom zakonodajalca. Ustava zakonodajalca ne zavezuje, da sprejme določene ukrepe, ampak mu daje možnost izbire. Zakonodajalec torej lahko sprejme vsak ukrep, ki bo pomenil izpolnitev njegove obveznosti. Pri tem je seveda vezan na ustavna načela in spoštovanje ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.[...]«.* (PRILOGA 17)

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 Zagovornika ni izvedena ustavnoskladno. 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 RS. Vendar ni tako. To v konkretnem primeru pomeni, da ukrep iz 101. člena ZIUPOPDVE krši pravico do socialne varnosti upravičencev in novorojenčkov, ki v RS 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.[63] Iz določbe 53. člena izhaja dolžnost države, da posameznikom z ustrezno pravno ureditvijo in z ustvarjanjem ustreznih razmer omogoča vzpostavitev in varstvo njihovega družinskega življenja. Izpodbijana ureditev je bila predlagana zato, *»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«*.[64] Iz tega izhaja, da je ukrep zamišljen kot ustrezna pravna ureditev in ustvarjanje ustreznih razmer omogočanja vzpostavitve in varstva družinskega življenja v skladu s 53. členom Ustave RS, ki pa ga zakonodajalec neutemeljeno veže na pogoj stalnega prebivališča. Zato izpodbijana ureditev predstavlja poseg v predmetni člen Ustave v primerih vseh tistih, ki so zaradi nje izključeni.

Ustava RS z določbo **56. člena** otrokom poleg temeljnih pravic in svoboščin zagotavlja tudi posebno varstvo. Ustavno sodišče poudarja, da je potrebno prvi stavek prvega odstavka 56. člena Ustave 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).[65] **Začasni ukrep ob rojstvu otroka iz 101. člena ZIUPOPDVE pa ne upošteva največje koristi vseh otrok, zakonito prebivajočih na ozemlju Slovenije.**

Ustavno sodišče pravici iz 53. in 56. člena Ustave RS bere skupaj. Ob tem poudarja, da je državi s 53. in 56. členom Ustave naložena dolžnost zagotavljanja posebnega varstva otrok. Navedeno pomeni, da mora država pri urejanju vprašanj, ki lahko ogrozijo oziroma prizadenejo pravice otrok, postopati še posebej skrbno in iskati rešitve, ki naj to posebno varstvo v največji možni meri zagotovijo. Po ustaljeni ustavnosodni presoji namreč posebno varstvo pomeni zagotovitev posebnih pravic ali večjega obsega pravic, ob čemer je pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki glavno vodilo načelo največje koristi otroka.[66]

Zagovornik tako ocenjuje, da izpodbijana ureditev posega v številne z ustavo varovane pravice. V nadaljevanju Zagovornik analizira primerljivost položajev staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, katerih otroci,

---

[63] Mateja Končina Peternel, Komentar Ustave Republike Slovenije – Komentar k 53. členu, 2002; dostopno na spletni strani: https://e-kurs.si/komentar/komentar-5/.

[64] Glej Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) – Obrazložitev k 100. členu, str. 86 – 87.

[65] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-116/03-22 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/2006 in OdlUS XV, 14), št. 8. točka in Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-383/11-26 z dne 18. 9. 2013 (Uradni list RS, št. 85/2013 in OdlUS XX, 16), 14. točka. (PRILOGI 12 in 18)

[66] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-116/03-22 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/2006 in OdlUS XV, 14), 11. točka. (PRILOGA 12)

rojeni od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, imajo zgolj začasno prebivališče v RS in v RS dejansko prebivajo ter njihovih novorojenčkov samih in tistih, s katerimi se ti dve skupini primerjata.

2. **Ali obstaja različno obravnavanje staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev 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, ter novorojenčkov, ki imajo v RS zgolj začasno prebivališče in v RS dejansko prebivajo, samih in tistih oseb, s katerimi se primerjajo**

Zagovornik meni, da je v konkretnem primeru treba 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 na 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**.

Ob tem je treba poleg skupine upravičencev po 101. členu ZIUPOPDVE in izključene skupine staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, vzpostaviti tudi paralelni skupini **novorojenčkov** – skupino otrok, rojenih od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, ki imajo **stalno prebivališče** v RS, in skupino otrok, rojenih od vključno 1. januarja 2020 do eno leto po koncu epidemije, ki imajo zgolj **začasno prebivališče** v RS in **v RS dejansko prebivajo**.

Ta dva para skupin ZIUPOPDVE obravnava različno. **Iz ukrepa 101. člena so izvzeti starši, druge osebe in posvojitelji po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, katerih otroci, rojeni od vključno 1. januarja 2020, imajo v RS zgolj začasno in ne stalnega prebivališča, vendar v RS dejansko prebivajo. S tem so iz izredne pomoči ob rojstvu otroka izvzeti tudi novorojenčki, katerih zaščiti je začasni ukrep dejansko namenjen.**

3. **Ali je dejanski položaj staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev 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, in otrok, rojenih od vključno 1. januarja 2020, ki imajo zgolj začasno prebivališče v RS in v RS dejansko prebivajo, v bistvenem enak položaju upravičencev po 101. člena ZIUPOPDVE oz. njihovih otrok**

Dejanska položaja parov skupin primerjave sta po Zagovornikovi oceni v bistvenem enaka. Para skupin primerjave sta po Zagovornikovi oceni v medsebojno primerljivem položaju.

Primerljivost položajev izhaja iz obrazložitve zakonskega besedila, ureditve družinskih prejemkov na splošno ter konkretneje (redne) pomoči ob rojstvu otroka po Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – ZSDP-1.[67]

3.1. Primerljivost položajev skupin primerjave, kot izhaja iz obrazložitve začasnega ukrepa ob rojstvu otroka

Iz predloga zakona izhaja, da je namen 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

[67] Uradni list RS, št. 26/14, 90/15 - ZIUPTD, 90/15, 69/15, 75/17 - ZIUPTD-A, 75/17 - ZUPJS-G, 14/18, 64/18, 46/19, 81/19, 49/20 - ZIUZEOP, 203/20 - ZIUPOPDVE, 158/20, 92/21.

zaradi čakanja na delo, varstva otrok zaradi zaprtja vrtcev in šol ter izgube zaposlitve. Dodatek pa je hkrati predviden tudi kot ukrep družinske politike za spodbujanje rojstev.[68] V obrazložitvi sprejetega amandmaja je glede nižjih dohodkov iz zgoraj navedenih razlogov izpostavljeno, da *»se to pozna tudi pri izračunu višine materinskega, očetovskega, starševskega nadomestila, ki je zaradi nižje plače v obdobju epidemije posledično nižje«*.[69]

Zagovornik ugotavlja, da v času epidemije iste posledice epidemije na ozemlju RS prizadanejo 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. Tudi te družine imajo v času epidemije nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstva otroka zaradi zaprtja vrtcev in šol v RS, kar vpliva na izračun višine materinskega, očetovskega oz. starševskega nadomestila, ki je zaradi nižje plače v obdobju epidemije posledično nižje.[70] 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 oz. posvojitelje otrok s stalnim kot za tiste z začasnim prebivališčem, ki v RS tudi dejansko prebivajo.

3.2. Primerljivost položajev skupin primerjave, kot izhaja iz sistemske ureditve družinskih prejemkov

Primerljivost položajev stalnih in začasnih prebivalcev, ki v RS dejansko živijo, je vzpostavil že zakonodajalec sam z določitvijo kroga upravičencev do družinskih prejemkov v ZSDP-1, ki materijo ureja na sistemski ravni. Pogoj za pridobitev pravice je namreč »stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko življenje v Republiki Sloveniji« otroka oz. upravičenca v naslednjih primerih:

- pravica do starševskega dodatka (prvi odstavek 64. člena ZSDP-1),[71]
- pravica do pomoči ob rojstvu otroka (prvi odstavek 69. člena ZSDP-1),[72]
- pravica do otroškega dodatka (73. člen ZSDP-1),[73]
- pravica do dodatka za veliko družino (prvi odstavek 78. člena ZSDP-1),[74]
- pravica do dodatka za nego otroka (prvi odstavek 80. člena ZSDP-1)[75] in

---

[68] Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) – Obrazložitev k 100. členu, str. 86 – 87: *»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 [...]«*.

[69] Na seji Državnega zbora RS je Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke predlagala amandma k 100. členu, ki je bil na koncu tudi sprejet. Celotna obrazložitev amandmaja sprejetega člena je dostopna na spletni strani: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C125864C001C553C&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc.

[70] *Ibid.*

[71] Prvi odstavek 64. člena ZSDP-1: »(1) Pravico do starševskega dodatka ima mati 77 dni od rojstva otroka, če imata mati in otrok **stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko živita v Republiki Sloveniji**. Po 77. dnevu od rojstva otroka pa ima pravico do starševskega dodatka smiselno pod enakimi pogoji eden od staršev, o čemer se starša pisno dogovorita pred uveljavljanjem pravice.«

[72] Prvi odstavek 69. člena ZSDP-1: »(1) Pravico do pomoči ob rojstvu otroka ima mati ali oče **s stalnim ali začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki dejansko živita v Republiki Sloveniji**.«

[73] 73. člen ZSDP-1: »Pravico do otroškega dodatka ima eden od staršev ali druga oseba **za** otroka **s stalnim ali začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki dejansko živi v Republiki Sloveniji**, in sicer do 18. leta starosti otroka.«

[74] Prvi odstavek 78. člena ZSDP-1: »(1) Pravico do dodatka za veliko družino ima eden od staršev, če imajo eden od staršev in otroci skupno **stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko živijo v Republiki Sloveniji**.«

- pravica do delnega plačila za izgubljeni dohodek (84. člen ZSDP-1).[76]

Očitno je torej, da za vse[77] vrste (rednih) družinskih prejemkov zadostuje pogoj »stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko življenje v Republiki Sloveniji« otroka oz. upravičenca.

3.3. Primerljivost položajev skupin primerjave, kot izhaja iz (redne) pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1

Izmed (rednih) družinskih prejemkov Zagovornik izpostavlja (redno) pomoč ob rojstvu otroka, saj meni, da ukrep solidarnostnega dodatka za novorojence predstavlja posebno socialno ugodnost, ki izhaja iz te že obstoječe pravice po ZSDP-1. Glede na to Zagovornik ugotavlja, da je potrebno v konkretnem primeru med seboj primerjati tudi upravičence do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence po 101. členu ZIUPOPDVE in upravičence do (redne) pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1.

Pomoč ob rojstvu otroka je družinski prejemek, urejen v 68. in 69. členu ZSDP-1. Prvi odstavek 69. člena ZSDP-1 določa, da imata pravico do pomoči ob rojstvu otroka mati ali oče s stalnim ali začasnim prebivališčem v RS, ki dejansko živita v RS. Prvi odstavek 101. člena ZIUPOPDVE določa, da je upravičenec do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence eden od staršev, druga oseba ali posvojitelj po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, za vsakega otroka s stalnim prebivališčem v RS, 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.

Izpostaviti velja, da ukrep po ZIUPOPDVE 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, saj 101. člen ZIUPOPDVE pravico do izredne pomoči ob rojstvu pogojuje z otrokovim stalnim prebivališčem v RS in ne s stalnim prebivališčem upravičenca.

Vendar, kot izhaja iz Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16, 36/21, v nadaljevanju: ZPPreb-1), je prebivališče novorojenčka – tujca – bodisi stalno bodisi začasno – enako prebivališču staršev (šesti in sedmi odstavek 5. člena in četrti odstavek 10. člena ZPPreb-1). Glede na navedeno je prebivališče upravičenca v obeh primerih *de facto* 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.

V obrazložitvi sprejetega amandmaja relevantnega člena je navedeno, da izrednega družinskega prejemka ni mogoče enačiti z redno pomočjo ob rojstvu otroka, zato je drugačno urejanje ustrezno. Izpostavljeno je, da ne gre za pomoč za nakup potrebščin in opreme za otroka, temu je namenjena pomoč ob rojstvu otroka po ZSDP-1. Gre za enkratni solidarnostni dodatek za starše novorojencev, ki so se jim otroci rodili v času epidemije

---

[75] Prvi odstavek 80. člena ZSDP-1: »(1) Pravico do dodatka za nego otroka ima eden od staršev ali druga oseba, če ima otrok **stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko živi v Republiki Sloveniji**.«

[76] 84. člen ZSDP-1: »Pravico do delnega plačila za izgubljeni dohodek ima eden od staršev ali druga oseba, če imata otrok in eden od staršev ali druga oseba **stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji in dejansko živita v Republiki Sloveniji**.«

[77] 62. člen ZSDP-1 (vrste družinskih prejemkov):
»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.«

oziroma v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije.[78] Pri tem vztraja tudi Vlada RS v svojem odgovoru,[79] pri čemer zaradi potreb izključitve iz Uredbe 883/2004 in s tem Direktive 2011/98/EU solidarnostnemu dodatku posredno prizna naravo izredne pomoči ob rojstvu otroka. Zagovornik takšno nasprotovanje vzpostavitvi konkretnih skupin primerjave ocenjuje kot pomanjkljivo, saj ne pojasnjuje, zakaj skupini nista v primerljivem položaju.

Na primerljivost obeh pravic in skupin njunih upravičencev nakazuje več argumentov. Najprej primerljivost izhaja iz **prvotnega poimenovanja člena v Predlogu PKP7** (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 PKP7, ki ga je podala Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS** (v nadaljevanju: ZPS). Mnenje se sicer ne osredotoča na vprašanje diskriminacije in primerljivosti položajev v tem smislu, vendar ZPS opravi primerjavo med predlagano ureditvijo PKP7 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.[80]

3.4. Ali razlikovanje temelji na osebni okoliščini

Zagovornik na podlagi zgoraj izpostavljenih argumentov zaključuje, da je dejanski položaj staršev, drugih oseb oz. posvojiteljev 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, v bistvenem enak položaju upravičencev po 101. členu ZIUPOPDVE. Enako velja za primerjani skupini novorojenčkov. Razlikovanje temelji na osebni okoliščini oz. več njih.

---

[78] Na seji Državnega zbora RS je Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke predlagala amandma k 100. členu, ki je bil na koncu tudi sprejet. Celotna obrazložitev amandmaja sprejetega člena je dostopna na spletni strani: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C125864C001C553C&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc.

[79] Glej Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021, str 2. (PRILOGA 11)

[80] 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.** Družinske prejemke na sistemski ravni ureja Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1). Ta v 62. členu kot družinski prejemek opredeljuje tudi (redno) pomoč ob rojstvu otroka, v 68. in 69. členu pa jo podrobneje opredeli. Skladno z ZSDP-1 je pomoč ob rojstvu otroka enkratni prejemek, namenjen nakupu opreme oziroma potrebščin za otroka in znaša 350 eurov. Pravico do pomoči ob rojstvu otroka ima mati ali oče s stalnim ali začasnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki dejansko živita v Republiki Sloveniji. Pravico do pomoči ob rojstvu otroka ima tudi druga oseba in posvojitelj, ki izpolnjujeta pogoje iz prejšnjega odstavka, če te pravice ni uveljavil eden od staršev otroka. Te pravice nima rejnik. **Če se opravi primerjava pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1 in izredna pomoč ob rojstvu otroka po tem členu, je mogoče ugotoviti, da izredna pomoč ob rojstvu otroka na zakonski ravni nima določene namenske porabe sredstev, da je vezana na stalno prebivališče otroka, ne enega od staršev, in, da do nje ni upravičena druga oseba ali posvojitelj, če bi bili izpolnjeni pogoji za njeno pridobitev. Razlogi za drugačno urejanje niso pojasnjeni.** […]«*; dostopno na spletni strani: https://www.iusinfo.si/Priloge/PRIPDZ/PRIPDZ101E1557VIIIN18_8_1.PDF.

Status stalnega prebivališča sicer ni izrecno zapisan med primeroma naštetimi osebnimi okoliščinami v ZVarD, vendar ga Zagovornik 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«[81] prišteva med t. i. »druge osebne okoliščine«. Tudi Ustavno sodišče RS je že sprejelo stališče, da je stalno prebivališče ena izmed okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave (npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-70/92-9 z dne 5. 11. 1992,[82] št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997[83] in št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014[84]).

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, je Ustavno Sodišče RS že zavzelo stališče, da sodi med druge osebne okoliščine iz 14. člena Ustave RS (npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-273/01-21 z dne 18. 11. 2004[85]).

4. Če gre za razlikovanje na podlagi osebne okoliščine in za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg dopusten

Po ustaljeni praksi ustavnega sodišča je poseg v človekove pravice ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem oz. legitimnem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave RS), in če je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave RS).

Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu, če pred tem ugotovi, da omejitev temelji na ustavno dopustnem cilju. V okviru testa legitimnosti cilja Ustavno sodišče ne preizkuša le, ali je cilj, ki ga zasleduje država, sam po sebi dopusten, temveč tudi, ali so sredstva, ki jih država uporabi za dosego tega cilja, in način, kako jih uporablja, kot takšni ustavnopravno dopustni.

Socialna varnost in morebitne posebne socialne ugodnosti morajo biti dostopne vsem otrokom pod enakimi pogoji: kriterij razlikovanja ne smejo biti osebne okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave, za morebitno dopustno razlikovanje med posameznimi pravnimi subjekti pa mora biti izkazan nearbitraren, torej razumen in stvarno utemeljen razlog (drugi odstavek 14. člena Ustave). Zagovornik je tako v nadaljevanju ocenjeval, ali je poseg v pravico do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence, ki imajo v RS zgolj začasno prebivališče in tu dejansko tudi prebivajo, ustavno dopusten.

Pri presoji je treba v vsakem primeru posebej skrbno preučiti vse elemente in učinke ukrepov, posebej pa tudi njihov medsebojni učinek. Sodišče EU poudarja, da je za preučitev,

---

[81] Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakon o varstvu pred diskriminacijo; dostopno na spletni strani: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297ccebbc0275efae74747a5. Glej obrazložitev k 1. členu, str. 28.

[82] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-70/92-9 z dne 5. 11. 1992 (Ur. list RS, št. 55/92 in OdlUS I, 77). (PRILOGA 5)

[83] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 73/97 in OdlUS VI, 143), 9. odstavek. (PRILOGA 6)

[84] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014 (Uradni list RS, št. 15/2014 in OdlUS XX, 19), 11. odstavek. (PRILOGA 7)

[85] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-273/01-21 z dne 18. 11. 2004 (Uradni list RS, št. 136/2004 in OdlUS XIII, 78), 8. odstavek. (PRILOGA 8)

ali izpodbijana ureditev presega tisto, kar je nujno potrebno za izpolnjevanje navedenega cilja in ali čezmerno ogroža interese prizadetih oseb, treba izpodbijano ureditev umestiti v širši pravni okvir in upoštevati škodo, ki bi jo lahko povzročila prizadetim osebam, po drugi strani pa tudi prednosti, ki jih ureditev pomeni za družbo na splošno in za njene posameznike.[86]

Zato Zagovornik izpostavlja, da je treba enkratni solidarnostni dodatek za novorojence presojati v luči koherentnosti in skladnosti ureditve varstva otrok v okviru socialnih ugodnosti, ki jim pripadajo ne glede na njihov status. Glede na to, da Vlada RS odločno zavrača umestitev enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence v sistem družinskih prejemkov,[87] Zagovornik pred izvedbo testa sorazmernosti podaja svoje razumevanje pravne narave predmetnega ukrepa.

V zvezi s pravno naravo enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence (101. člen ZIUPOPDVE) Zagovornik meni, da je 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 oz. splošneje družinskih (socialnih) ugodnosti.

Zagovornik je že v svojem dopisu Vladi RS podal preliminarno oceno, da gre v primeru začasnega ukrepa ob rojstvu otroka po 101. členu ZIUPOPDVE za izreden družinski prejemek glede na (redno) pomoč ob rojstvu otroka. Vlada RS je izpostavila stališče, da gre za interventni oz. krizni dodatek in ne za družinsko dajatev oz. prejemek.[88] Zagovornik se strinja s prvim delom navedbe, nikakor pa ne more v celoti slediti njenemu drugemu delu. Ukrepi Vlade RS za blažitev posledic epidemije segajo na različna področja človekovega življenja – med drugim tudi na področje družinskih dajatev in prejemkov, saj so preko njih varovane družine in s tem otroci. **Solidarnostni dodatek za novorojence je bil uveden zaradi epidemije covid-19 in je s tega vidika interventen oz. krizen po svoji naravi. Vendar to po Zagovornikovi oceni ni samo po sebi nezdružljivo s tem, da bi šlo za družinsko dajatev ali prejemek.**

V nadaljevanju Zagovornik glede na navedbe Vlade RS opozarja na pozitivnopravno vsebino pojmov **»družinska dajatev«** in **»družinski prejemek«**.

Pojem »družinska dajatev« definira pravo EU. 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.[89] Izhajajoč iz opredelitve družinskih dajatev, kot jih definira Uredba 883/2004, je tako mogoče ugotoviti, da bi solidarnostni dodatek glede na svojo vsebino moral predstavljati (izredno) družinsko dajatev. Solidarnostni dodatek za novorojence nedvomno pomeni denarno dajatev, namenjeno pokrivanju družinskih izdatkov – njen namen je namreč blažitev posledic epidemije za družine z novorojenimi otroki. Vendar pa je Slovenija z izrecno izključitvijo preko Priloge I iz družinskih

---

[86] Glej zadevo Sodišče Evropske unije, C-45/09, *Gisela Rosenbladt v. Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH*, sodba z dne 12. 10. 2010, točka 73. (PRILOGA 19)

[87] Glej Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021, str. 3. (PRILOGA 11)

[88] Prav tam.

[89] V **Prilogi I** so za Slovenijo navedeni (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):
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.

dajatev izključila pomoč ob rojstvu otroka.[90] Zato se postavlja vprašanje, ali je vsled takšne izključitve izključen tudi solidarnostni dodatek. Solidarnostni dodatek za novorojence Zagovornik smatra kot izredno pomoč ob rojstvu otroka, ki izhaja iz že obstoječe pravice po ZSDP-1 (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 preko Priloge I iz družinskih dajatev izključen tudi solidarnostni dodatek za novorojence (kot pomoč ob rojstvu otroka, četudi izredna).**

Vendar navedeno hkrati 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.[91] **Med družinskimi prejemki je našteta tudi pomoč ob rojstvu otroka, ki glede na slovensko izključitev ni družinska dajatev v smislu Uredbe 883/2004.**

Zagovornik tako solidarnostni dodatek glede na njegovo vsebino pojmuje kot izredni družinski prejemek, vendar ne kot izredno družinsko dajatev. To je nadvse pomembno vsled dejstva, da družinske prejemke na sistemski ravni ureja ZSDP-1, ki vzpostavlja univerzalen koncept varstva otrok ne glede na status. Tej sistemski ureditvi se v času krize zaradi covid-19 pridružuje še solidarnostni dodatek po ZIUPOPDVE.

Najpomembnejši del določitve pravne narave solidarnostnega dodatka je njegovo razmerje do (redne) pomoči ob rojstvu otroka. Zagovornik je solidarnostni dodatek za novorojence po 101. členu ZIUPOPDVE, takrat izredno pomoč ob rojstvu otroka po 100. členu Predloga PKP7, preliminarno ocenil kot posebno socialno ugodnost, ki izhaja iz že obstoječe pravice po ZSDP-1 (pomoč ob rojstvu otroka iz 68. in 69. člena ZSDP-1).[92] Takšno stališče o pravni naravi začasnega ukrepa ob rojstvu otroka deli tudi ZPS.[93] Stališče, da solidarnostni dodatek za novorojence izhaja iz (redne) pomoči ob rojstvu otroka iz ZSDP-1, podpira več argumentov. Najprej to izhaja iz **prvotnega poimenovanja člena v Predlogu PKP7**. Člen 100 se je namreč imenoval izredna pomoč ob rojstvu otroka, kar jasno nakazuje na njegovo razmerje do (redne) pomoči 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 dogodka 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, ki na zakonski ravni nima določene namenske porabe sredstev. Ne glede

---

[90] *Ibid.*

[91] 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.

[92] Glej Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7), št. 0070-8/2020/1 z dne 23. 12. 2020, str. 10. (PRILOGA 3)

[93] 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.«***. V nadaljevanju komentarja 100. člena Predloga PKP7 ZPS opravi primerjavo med pomočjo ob rojstvu otroka po ZSDP-1 in izredno pomočjo ob rojstvu otroka.

na (ne)določeno namensko porabo sredstev sta redna in izredna pomoč denarna prejemka, predvidena kot državna pomoč družinam ob dogodku rojstva otroka.

Zagovornik glede na zgoraj navedeno zaključuje, da je enkratni solidarnostni dodatek za novorojence po 101. členu ZIUPOPDVE moč opredeliti kot izredni družinski prejemek, ki izhaja iz (redne) pomoči ob rojstvu otroka po ZSDP-1.

Zagovornik je v obravnavani zadevi ugotavljal, katere konkretne, legitimne cilje je predlagatelj zakona zasledoval s sprejetjem izredne pomoči ob rojstvu otroka po ZIUPOPDVE pod pogojem stalnega prebivališča v RS, ter dalje ocenjeval, ali so sredstva za dosego teh ciljev primerna, nujna in sorazmerna.

Zagovornik je tako v postopku najprej identificiral cilje, ki naj bi jih izpodbijana ureditev zasledovala, ter legitimnost teh ciljev. Ob tem Zagovornik v skladu s sodno prakso SEU poudarja, vsak legitimen cilj sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje niti o **primernosti** nekega ukrepa (da ukrep po svoji naravi lahko privede do določenega cilja v konkretnem primeru), niti presoje o njegovi **nujnosti** (neobhodni potrebnosti), niti ne more zadoščati za sklep o **sorazmernosti v ožjem smislu** (tehtanje vrednot).[94]

Zagovornik dodaja, da je določbo spornega člena ocenjeval ob upoštevanju resnih epidemioloških razmer v državi ob sprejemanju predmetnega ukrepa. V skladu s sodno prakso Ustavnega sodišče je namreč potrebno sorazmernost posega presojati glede na čas sprejetja ukrepov, tj. *ex ante glede* na takratne okoliščine.[95] Zagovornik izpostavlja, da je predmetno oceno diskriminatornosti izvedel v luči tega napotila. Hkrati dodaja, da **ukrep ni bil namenjen omejevanju širjenja nalezljive bolezni covid-19, ampak odpravi njegovih posledic, kar je pomemben element**.

4.1. Cilj 1: Izplačilo solidarnostnega dodatka za vsakega otroka, ki dejansko živi v RS

Iz obrazložitve sprejetega amandmaja k predlagani vsebini 101. člena ZIUPOPDVE izhaja prvi cilj, ki ga zasleduje sporni pogoj stalnega prebivališča. Cilj naj bi bil v tem, da bi se solidarnostni dodatek za novorojence izplačal le upravičencem vseh novorojenčkov, ki dejansko živijo v RS.[96]

---

[94] Sodišče Evropske unije, zadeva C-388/07, *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, sodba z dne 5. 3. 2009, točka 51. (PRILOGA 20) Pri tem se SEU po analogiji napotuje na sodbo Sodišča Evropske unije, zadeva C-167/97, *Seymour-Smith in Perez*, sodba z dne 9. 2. 1999, točki 75 in 76. (PRILOGA 21)

[95] Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-83/20-36 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20 in OdlUS XXV, 18), 46. točka. (PRILOGA 22)

[96] Celotna obrazložitev sprejetega amandmaja k 100. členu PKP7 (101. člen ZIUPOPDVE): *»Amandma sledi mnenju ZPS. Z amandmajem se v prvem odstavku določi, da so do enkratnega solidarnostnega dodatka za novorojence upravičeni vsi starši ali druge osebe ali posvojitelji po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke za otroka s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, rojenih od 1. 1. 2020, do eno leto po koncu epidemije. -Druga oseba po določbah zakona, ki ureja starševsko varstvo je oseba, ki neguje in varuje otroka na podlagi veljavnega izvršilnega naslova v skladu s predpisi, ki urejajo družinska razmerja ali skrbnik ali skrbnica, ki svojega varovanca ali varovanko dejansko neguje in varuje. Meja, ki je določena, to je rojstvo otroka od vključno dne 12. 3. 2020, sovpada s prvo razglasitvijo epidemije, zato je tudi enkratni solidarnostni dodatek namenjen staršem novorojenčkov od tega datuma dalje. Ne gre za pomoč za nakup potrebščin in opreme za otroka, temu je namenjena pomoč ob rojstvu otroka po zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. Gre za enkratni solidarnostni 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 imajo mnoge družine v času epidemije nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstvo otroka zaradi zaprtja vrtcev in šol, se to pozna tudi pri izračunu višine materinskega, očetovskega, starševskega nadomestila, ki je zaradi nižje plače v obdobju epidemije posledično nižje. Za pomoč ob rojstvu otroka po zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih je določen pogoj stalno ali začasno prebivališče enega od staršev, druge osebe ali posvojitelja. Vlogo se lahko vloži že 60 dni pred predvidenim datumom poroda in tudi pomoč se izplača praviloma pred rojstvom otroka, saj je namenjena nakupu opreme za otroka.* ***Pogoj prebivališča otroka se pri pravici do pomoči ob rojstvu otroka ne zahteva in lahko otrok sploh ne živi v Republiki Sloveniji. Zato je pri izrednem solidarnostnem dodatku za novorojence dodan/določen pogoj stalnega prebivališča otroka v Republiki Sloveniji, da se***

Ocena legitimnosti (ustavne dopustnosti) identificiranega cilja

Epidemija covid-19 je prizadela vse države, vsaka izmed držav pa se je nanjo odzvala s svojim naborom ukrepov, med katerimi so bili zelo pomembni tudi ukrepi za odpravo njenih posledic za prebivalstvo. Slovenija je z namenom pomoči družinam uvedla solidarnostni dodatek za novorojence, ki so se rodili v času epidemije oz. v času med obema razglašenima epidemijama ter še eno leto po koncu epidemije. Ta solidarnostni dodatek Slovenija želi vezati na novorojence, ki dejansko prebivajo v RS, saj so posledice covid-19 v Sloveniji prizadele starše, druge osebe ali posvojitelje in s tem njihove novorojenčke, ki dejansko živijo v RS. Zagovornik ocenjuje, da gre za povsem legitimen cilj.

Ustreznost (primernost)

Z vidika kriterija ustreznosti je Zagovornik presojal, ali je pogoj stalnega prebivališča primeren ukrep za dosego zasledovanega cilja v smislu, da je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči.

Stalno prebivališče v skladu s 3. točko 2. člena ZPPreb-1 pomeni naslov v RS, na katerem posameznik stalno prebiva, in je ta naslov središče njegovih življenjskih interesov, kar se presoja na podlagi njegovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave. Po sami naravi stvari naj bi stalno prebivališče v RS zagotavljalo, da oseba dejansko živi v RS. Vendar pa to vedno ne drži. Oseba ima lahko v RS stalno prebivališče, dejansko pa živi v drugi državi, kjer ima prijavljeno začasno prebivališče. Pogoj stalnega prebivališča tako sicer omogoča doseganje zasledovanega cilja, a ne povsem.

Nujnost (potrebnost)

Z vidika kriterija nujnosti je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploh nujen (nujno potreben) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega.

V zvezi s kriterijem nujnosti (potrebnosti) **Zagovornik** poudarja, da je **že v svojem primarnem priporočilu v zadevi predlagal milejši pogoj,** ki bi lahko enako učinkovito prispeval k doseganju navedenega cilja, hkrati pa ne bi omejeval na tako drastičen način: **začasno prebivališče v RS ob pogoju dejanskega prebivanja v RS**. S tem bi se še vedno zagotovilo, da se solidarnostni dodatek izplača le staršem, drugim osebam ali posvojiteljem otrok, ki dejansko prebivajo v RS.

Zagovornik zato 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 RS.

Sorazmernost

Noben ukrep ne more biti sorazmeren v ožjem smislu, če ni (že prej) primeren in nujen za dosego cilja, ki je (na samem začetku opredeljen kot) ustavno dopusten. Ko gre za zahteve splošnega načela sorazmernosti, je nujnost ukrepa predpostavka za to, da sodišče sploh lahko opravi tehtanje sorazmernosti v ožjem smislu.[97]

---

solidarnostni dodatek ne bi izplačal *V drugem odstavku je dodan rok izplačila. Ker se vloga za pomoč ob rojstvu otroka lahko vloži še 60 dni po rojstvu otroka, je določen rok za izplačilo solidarnostnega dodatka za novorojence tri mesece po rojstvu otroka.«.*

[97] Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Mateja Accetta k odločbi št. U-I-446/20,U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021, 19. točka. (PRILOGA 23)

Zato Zagovornik meni, da ob jasno obstoječem milejšem okrepu – ki je dosledno izpeljan v pozitivnopravni ureditvi rednih družinskih prejemkov – pogoj stalnega prebivališča v RS ne more predstavljati sorazmernega sredstva.

Zagovornik je tako ocenil, da sporni pogoj ne predstavlja sorazmernega sredstva za doseganje cilja izplačila solidarnostnega dodatka staršem, drugim osebam ali posvojiteljem otrok, ki dejansko živijo v RS. Nasprotno: z izključitvijo kategorije začasnega prebivališča ob pogoju dejanskega življenja v RS je ukrep nesorazmerno posegel v pravice teh otrok (in njihovih staršev oz. drugih oseb in posvojiteljev), ki dejansko živijo v RS, a v njej nimajo stalnega, temveč »zgolj« začasno prebivališče.

4.2. Cilj 2: Zaščita javnosti pred nepotrebnimi postopki

Iz odgovora Vlade RS na poizvedbo Zagovornika[98] smiselno izhaja tudi cilj zaščite javnosti pred nepotrebnimi postopki. Vlada namreč navaja, da je 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, omejeno tudi ugotavljanje dejanskega prebivanja v državi zaradi omejenih možnosti ugotavljanja, brez nepotrebnega izpostavljanja možnostim okužb tako oseb, ki se jih preverja, kot tudi uradnih organov, ki preverjanje opravijo. Ob tem dodaja, da so te razmere močno spremenile migracijsko populacijsko sliko, saj se je veliko državljanov tretjih držav, ki imajo veljavno dovoljenje za bivanje, vrnilo v države izvora, kar pomeni, da bi morale upravne enote skladno s četrtim odstavkom 4. člena ZPPreb-1 voditi upravne postopke preverjanja resničnosti prijave stalnega in začasnega prebivališča za več tisoč oseb. Ob fizičnih preverjanjih dejanskega bivanja zaradi čakanja na izplačilo ukrep ne bi dosegel enega izmed svojih ciljev, to je, da starši prejmejo nakazilo čim prej.[99]

Ocena legitimnosti (ustavne dopustnosti) identificiranega cilja

Cilj zaščite javnosti pred nepotrebnimi postopki je najprej potrebno pogledati skozi perspektivo zakonskega okvira prijave prebivališča in preverjanja resničnosti prijav. Začasno prebivališče je v skladu s 5. točko 2. člena ZPPreb-1 naslov v RS, na katerem posameznik začasno prebiva zaradi dela, šolanja, prestajanja kazni ali drugih razlogov. Prebivališče novorojenčka tujca – bodisi stalno bodisi začasno – je enako prebivališču staršev (šesti in sedmi odstavek 5. člena in četrti odstavek 10. člena ZPPreb-1). Upravne enote lahko vodijo postopek preverjanja resničnosti prijave začasnega prebivališča in zavrnitev prijave začasnega prebivališča (24. člen ZPPreb-1, ki napotuje na smiselno uporabo določb, ki urejajo postopek preverjanja resničnosti prijave stalnega prebivališča) ter postopek ugotavljanja začasnega prebivališča (20. člen ZPPreb-1, ki napotuje na smiselno uporabo določb, ki urejajo postopek ugotavljanja stalnega prebivališča).

Vlada RS se sklicuje na obveznost upravne enote iz četrtega odstavka 4. člena ZPPreb-1, da vodi postopek ugotavljanja stalnega in začasnega prebivališča.[100] Razmere zaradi epidemije covida-19 naj bi močno spremenile migracijsko populacijsko sliko, saj naj bi se veliko državljanov tretjih držav, ki imajo veljavno dovoljenje za bivanje, vrnilo v države izvora, kar pomeni, da bi morale upravne enote skladno s četrtim odstavkom 4. člena ZPPre-1 voditi

[98] Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije covid-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021. (PRILOGA 11)
[99] Glej Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije covid-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021, str. 3 – 4. (PRILOGA 11)
[100] Prav tam.

upravne postopke preverjanja resničnosti prijave stalnega in začasnega prebivališča za več tisoč oseb.

Zagovornik v zvezi s tem izpostavlja, da četrti odstavek 4. člena ZPPreb-1 govori o vodenju postopka ugotavljanja stalnega in začasnega prebivališča, pri čemer Vlada RS argument uporabi zgolj za prijavljena začasna prebivališča. **Ni jasno, kako je ugotavljanje točnosti podatka omejeno le na začasno prebivališče, za stalna prebivališča posameznikov pa se predvideva, da so točna. Tako začasno kot stalno prebivališče sta lahko izpostavljena zlorabam.** Zato je za ugotavljanje, ali oseba dejansko prebiva na svojem stalnem oz. začasnem prebivališču, potrebno v obeh primerih, če se namerava dosledno preverjati izpolnjevanje pogojev. **Zagovornik meni, da je zato navedeni cilj zgolj navidezen in se skuša z njim upravičiti dejanska izključitev iz pravice do solidarnostnega dodatka za novorojenčke tujce in njihove družine.**

Na tem mestu je potrebno dodati, da v skladu s sodno prakso SEU nekateri cilji sami zase niso legitimni. **Sami zase ne morejo predstavljati legitimnega cilja administrativni razlogi v smislu upravne ekonomičnosti**. Tožene stranke so namreč v večih zadevah pred SEU navedle, da se pravila iz postopka v glavni stvari nanašajo na cilje upravne ekonomičnosti, spoštovanja pridobljenih pravic in varstva zaupanja v pravo. SEU je v zvezi s tem odgovorilo, da čeprav so lahko upravni razlogi podlaga za izbiro socialne politike države članice ter lahko vplivajo na naravo in obseg ukrepov, ki jih želi država članica sprejeti, sami po sebi ne morejo pomeniti legitimnega cilja.[101]

Zagovornik glede na navedeno zaključuje, da cilj zaščite javnosti pred nepotrebnimi postopki v tem kontekstu ni zakonit oz. legitimen. Glede na to, da test legitimnosti ni izpolnjen, se Zagovornik z vprašanjem ustreznosti (primernosti), nujnosti (potrebnosti) in sorazmernosti v ožjem smislu v kontekstu navedenega legitimnega cilja ni ukvarjal.

[101] Sodišče Evropske unije, Zadeva C-417/13, *ÖBB Personenverkehr AG proti Gotthardu Starjakobu*, sodba z dne 28. 1. 2015, 36. točka. (PRILOGA 24) Sodišče Evropske unije, zadeva C-530/13, *Leopold Schmitzer proti Bundesministerin für Inneres*, sodba z dne 11. 11. 2014, 39. in 41. točka (PRILOGA 25) in navedena sodna praksa.

III. SKLEPNO

1. Predlog za prednostno obravnavo zadeve

Skladno s tretjim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča lahko Ustavno sodišče sklene, da bo kot prednostno obravnavalo naslednje vrste zadev:

- enostavnejše zadeve, ki jih je mogoče obravnavati in o njih odločiti že v fazi postopka preizkusa ali v fazi pripravljalnega postopka;
- zadeve, v katerih gre za reševanje pomembnega pravnega vprašanja;
- v drugih primerih, kadar tako sklene Ustavno sodišče.

V obravnavani zadevi gre po oceni Zagovornika za **hujšo obliko diskriminacije**, saj so glede na naravo zadeve **žrtev** diskriminacije **otroci**, poleg tega ta diskriminacija zadeva **večje število oseb**. Diskriminacija, ki vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano za večje število oseb glede povzročitve škode njihovemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb v skladu s četrto alinejo 12. člena ZVarD predstavlja okoliščino, zaradi katere se tako ravnanje oziroma ureditev šteje za t.i. hujšo obliko diskriminacije.

Poleg tega gre za diskriminacijo na področju socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo ter diskriminacijo na področju socialnih ugodnosti, kar so področja, ki ključno vplivajo na socialni položaj družin in s tem njihovih otrok. Ob rojstvu otroka upravičencem ne glede na razmere v državi in ne glede na stalno prebivališče pripada (redna) pomoč ob rojstvu otroka. V času epidemije in tudi določeno obdobje po njej imajo mnoge družine nižje dohodke zaradi čakanja na delo, varstva otrok, izgube zaposlitve itd. Zato je bil za družine z novorojenčki uveden ukrep izredne pomoči ob rojstvu otroka kot posebna socialna ugodnost, ki izhaja iz že obstoječe pravice po 68. in 69. členu ZSDP-1. Vendar pa ukrep v imenu krize zaradi epidemije covida-19 sicer univerzalno in enakopravno varstvo otrok zožuje in izključuje novorojenčke, ki imajo v RS zgolj začasno prebivališče, četudi živijo v RS.

Solidarnostni dodatek za novorojence se izplačuje upravičencem za otroke, rojene od vključno 1. 1. 2020 do eno leto po koncu epidemije. Glede na to, da je bila zadnja razglašena epidemije preklicana 15. 6. 2021 (Odlok o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni covid-19 na območju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 73/21), se bo solidarnostni dodatek (v koliko ne pride do sprememb) predvidoma izplačeval še do 15. 6. 2022. V tem obdobju bo izključenih veliko novorojenčkov tujcev z začasnim prebivanjem v Republiki Sloveniji, v kolikor Ustavno sodišče v zadevi ne intervenira.

Vse to so okoliščine, zaradi katerih Zagovornik Ustavnemu sodišču predlaga, da zadevo obravnava prednostno.

IV. ZAHTEVEK

Zagovornik sklepno ocenjuje, da neenako obravnavanje **staršev**, drugih oseb oz. posvojiteljev po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, 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 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) zaradi neskladja z 2., 3.a, 8., 14., 15., 50., 53. in 56. členom Ustave Republike Slovenije, 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 Republike Slovenije, razveljavi oziroma ugotovi njegovo neskladnost z Ustavo Republike Slovenije ter naloži Državnemu zboru Republike Slovenije odpravo tega neskladja v razumnem roku;**

- **prednostno obravnavo zahteve za presojo ustavnosti 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).**

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana (vročitev ZUP).
- zbirka dok. gradiva.

Priloge:

- **Priloga 1:** Predlog za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa (38. člen ZVarD), št. 050-9/2021/2 z dne 19. 3. 2021
- **Priloga 2:** Zagovornik načela enakosti, 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 z dne 22. 9. 2021
- **Priloga 3:** Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7), št. 0070-8/2020/1 z dne 23. 12. 2020.
- **Priloga 4:** Zagovornik načela enakosti, 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), št. 050-9/2021/8 z dne 22. 9. 2021.
- **Priloga 5:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-70/92-9 z dne 5. 11. 1992.
- **Priloga 6:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997.
- **Priloga 7:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-253/13-8 z dne 13. 2. 2014.
- **Priloga 8:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-273/01-21 z dne 18. 11. 2004.
- **Priloga 9:** Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Ponomaryovi proti Bolgariji*, št. št. 5335/05 z dne 21. junija 2011.
- **Priloga 10:** Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Dhahbi proti Italiji*, št. 17120/09 z dne 8. aprila 2014.
- **Priloga 11:** Republika Slovenija, Vlada Republike Slovenije, Odgovor Vlade Republike Slovenije na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v postopku izvedbe ocene diskriminatornosti 101. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 št. 07000-8/2021/5 z dne 27. 5. 2021.
- **Priloga 12:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-116/03-22 z dne 9. 2. 2006.
- **Priloga 13:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-425/06-10 z dne 2. 7. 2009
- **Priloga 14:** Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Airey proti Irski*, št. 6289/73 z dne 9. oktobra 1979.
- **Priloga 15:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 6. 7. 2006.
- **Priloga 16:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-407/98-25 z dne 10. 5. 2001.
- **Priloga 17:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-36/00-52 z dne 11. 12. 2003.
- **Priloga 18:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-383/11-26 z dne 18. 9. 2013.
- **Priloga 19:** Sodišče Evropske unije, C-45/09, *Gisela Rosenbladt v. Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH*, sodba z dne 12. 10. 2010.
- **Priloga 20:** Sodišče Evropske unije, zadeva C-388/07, *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) proti Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, sodba z dne 5. 3. 2009.
- **Priloga 21:** Sodišče Evropske unije, zadeva C-167/97, *Seymour-Smith in Perez*, sodba z dne 9. 2. 1999.
- **Priloga 22:** Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-83/20-36 z dne 27. 8. 2020.
- **Priloga 23:** Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Mateja Accetta k odločbi št. U-I-446/20,U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021.
- **Priloga 24:** Sodišče Evropske unije, Zadeva C-417/13, *ÖBB Personenverkehr AG proti Gotthardu Starjakobu*, sodba z dne 28. 1. 2015.
- **Priloga 25:** Sodišče Evropske unije, zadeva C 530/13, *Leopold Schmitzer proti Bundesministerin für Inneres*, sodba z dne 11. 11. 2014.