REPUBLIKA SLOVENIJA
**ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI**

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Zadeva: 050-22/2020/2
Datum: 29. 9. 2020

**OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVarD**

**Ocena diskriminatornosti 61. člena in četrtega odstavka 58.a člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo**

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 14. 9. 2020 prejel novinarsko vprašanje, v katerem novinarka sprašuje, ali se je kdo obrnil na Zagovornika glede sledečega:

*- vlada je v prvem protikoronskem paketu (PKP#1) namenila posebni krizni dodatek (ob letnem dodatku za velike družine) in sicer 100 evrov za tiste s 3 otroki in 200 evrov za tiste s 4 otroki ali več.*

*- v tretjem protikoronskem paketu (PKP#3) je vlada krizni dodatek namenila še družinam z 1 ali 2 otrokoma, vendar samo tistim do 6. dohodkovnega razreda.*

*Torej - če ima družina 3 otroke ali več, dobi krizni dodatek, ne glede na to, v kakšnem gmotnem položaju je, če ima 1 ali 2 otroka, pa ne. Ali bi takšen pristop države lahko smatrali kot diskriminatornega?*

Zagovornik je odredil, da se na podlagi novinarskega vprašanja sproži postopek ocene diskriminatornosti zaradi družinskega statusa, v intersekciji s socialnim položajem.

Po pojasnilih novinarke je razlog za ta vprašanja občutek neenakosti tistih z manj otroki v odnosu do premožnejših, ki imajo veliko otrok, in pomisleke, ali slednji dodatek sploh potrebujejo.

*

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena 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 je v tem postopku preučil Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP), objavljen v Uradnem listu RS, št. 49/20 ter Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 61/2020, Zakon o

starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1) ter Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS).

*

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 razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. 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.

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

Zagovornik v obravnavanem primeru kot osebne okoliščine, na podlagi katerih posamezniki uživajo varstvo pred diskriminacijo, prepoznava starševstvo, družinsko stanje (velike družine) in premoženjsko stanje oz. socialni položaj. Premoženjsko stanje je v ZVarD izrecno navedeno kot osebna okoliščina, ki v slovenski zakonodaji uživa pravno varstvo. Medtem ko starševstvo in družinsko stanje v ZVarD spadata med t.i. druge osebne okoliščine, ki so (prav tako) pravno varovane. Ravnanje, ki pomeni diskriminacijo zaradi katere koli osebne okoliščine, je izrecno prepovedano, razen v primerih izjem, določenih v 13. členu ZVarD. Za starševstvo, ki ni posebej zaščitena osebna okoliščina v pravnem redu EU, pa je neenako obravnavanje dopustno, če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana zlasti s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

*

Zagovornik je v izhodišču najprej preučil naravo prejemkov, ki so predmet te ocene diskriminatornosti.

**Dodatek za velike družine** je pravica do družinskega prejemka. Urejen je v Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1) in sicer v 77. in 78. členu. Dodatek za veliko družino je letni prejemek, namenjen družini, ki ima v koledarskem letu najmanj en dan tri ali več otrok do starosti 18 let, po 18. letu pa, če imajo status učenca, dijaka, vajenca ali študenta, vendar najdlje do 26. leta starosti.

Kot še izhaja iz zakonodajnega gradiva,[1] je dodatek za veliko družino letni prejemek namenjen družini pod prej navedenimi pogoji, pri čemer so všteti tudi otroci po 18. letu starosti, če so jih starši dolžni preživljati v skladu z določbami zakona, ki ureja družinska razmerja. Dodatek za veliko družino je utemeljen na načelu univerzalnosti in ni vezan na materialni položaj družine. Višina dodatka za veliko družino se razlikuje glede na število otrok v družini in sicer znaša za družine s tremi otroki 395 eurov in za družine s štirimi ali več otroki 480 eurov.

**Otroški dodatek** je prav tako pravica do družinskega prejemka. Skladno s 70. členom ZSDP-1 se z otroškim dodatkom staršem zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka. Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva,[2] je cilj otroškega dodatka delni prenos stroškovnih bremen za otroke od staršev na državo.

Glede vprašanj postopka uveljavljanja otroškega dodatka, načina ugotavljanja materialnega položaja, meje dohodkov, ki so pogoj za pridobitev in višino otroškega dodatka, postopka, obdobja prejemanja in izplačila otroškega dodatka, sprememb okoliščin in pravil o neupravičeno priznani pravici do otroškega dodatka, nadzora nad delom centrov pri dodeljevanju otroškega dodatka ter zbirk podatkov se uporabljajo določbe zakona, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev (71. člen ZSDP-1).

Upravičenost do otroškega dodatka in višina otroškega dodatka sta skladno z 22. členom Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) odvisna od povprečnega mesečnega dohodka družine in s tem posledično od uvrstitve v dohodkovni razred. V ZUPJS je določenih 8. dohodkovnih razredov.

ZIUZEOP, ki ureja **interventne ukrepe**, v 1. členu med drugim določa, da se s tem zakonom določajo tudi začasni ukrepi za omilitev posledic epidemije na področju dela in plačevanja prispevkov za socialno varnost, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva, pravic iz javnih sredstev in uveljavljanja pravic iz naslova starševskega varstva, davkov, javnih financ, plač v javnem sektorju in gospodarskih družbah v neposredni in posredni večinski državni lasti, kmetijstva, gozdarstva in prehrane, upravljanja z vodami, varstva okolja, kulture, znanosti in raziskovanja, preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma, zavarovalništva in trga finančnih instrumentov, javnega naročanja, pogodbenih kazni, izvršbe in osebnega stečaja, izvajanja javnih storitev, finančnega poslovanja podjetij, postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, oprostitev plačila storitev RTV signala in dodatnih pooblastil policije.

ZIUZEOP v tretjem odstavku 61. člena določa, da se ne glede na 77. člen ZSDP-1 do konca epidemije **poveča znesek dodatka za velike družine**, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev te pravice, in sicer za 100 eurov za družino s tremi otroki in za 200 eurov za družino s štirimi ali več otroki.

---

[1] http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/81012409A0B4810CC1257BF7004CFB6F?OpenDocument

[2] http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/81012409A0B4810CC1257BF7004CFB6F?OpenDocument

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 61/2020, v 16. členu določa:

Za 58. členom se doda nov 58.a člen, ki se glasi:

»(**enkratni solidarnostni dodatek** za dodatne **druge ranljive skupine oseb**)

(1) Upravičenci do enkratnega solidarnostnega dodatka tudi za druge ranljive skupine oseb po tem členu so:
1. družinski pomočniki po zakonu, ki ureja socialno varstvo;
2. upravičenci do starševskega dodatka po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, za mesec april;
3. upravičenci do dodatka za nego otroka po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, za otroka za mesec april;
4. upravičenci do materinskega oziroma starševskega nadomestila po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, v višini minimalne plače ali v višini pod minimalno plačo za mesec april;
5. upravičenci do delnega plačila za izgubljeni dohodek po zakonu, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, za mesec april;
6. upravičenci do nadomestila po 5. in 8. členu Zakona o socialnem vključevanju invalidov (Uradni list RS, št. 30/18);
7. upravičenci po zakonu, ki ureja vojne veterane, ki prejemajo veteranski dodatek kot edini prejemek,
8. upravičenci po zakonu, ki ureja vojne invalide, ki prejemajo družinski dodatek kot edini prejemek.

(2) Enkratni solidarnostni dodatek iz prejšnjega odstavka se izplača v višini 150 eurov.

(3) Do enkratnega solidarnostnega dodatka po prvem odstavku tega člena so upravičenci upravičeni le, če niso hkrati upravičeni do enkratnega solidarnostnega dodatka v skladu s prejšnjim členom. Upravičenec iz prvega odstavka tega člena je upravičen do enkratnega solidarnostnega dodatka samo na eni podlagi.

**(4) Upravičenec do enkratnega solidarnostnega dodatka v višini 30 eurov za otroka je tudi eden od staršev ali druga oseba za vsakega otroka, za katerega je upravičen do otroškega dodatka v prvem do šestem dohodkovnem razredu, pri čemer do tega dodatka ni upravičen eden od staršev ali druga oseba, ki je upravičen do povečanega zneska dodatka za veliko družino v skladu s tretjim odstavkom 61. člena tega zakona.**

(5) Upravičenec do enkratnega solidarnostnega dodatka v višini 150 eurov je tudi rejnik za otroka do dopolnjenega 18. leta, za katerega ima sklenjeno veljavno rejniško pogodbo v skladu z določbami zakona, ki ureja izvajanje rejniške dejavnosti in za polnoletno osebo za katero ima sklenjeno veljavno rejniško pogodbo, v skladu z določbami zakona, ki ureja izvajanje rejniške dejavnosti, in ta oseba ni iz naslova študija že upravičena do enkratnega solidarnostnega dodatka v skladu s prejšnjim členom.

(6) Enkratni solidarnostni dodatek za upravičence iz prvega, četrtega in petega odstavka tega člena se izplača do 30. junija 2020.

(7) Sredstva za izplačilo enkratnega solidarnostnega dodatka iz tega člena zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna Republike Slovenije.

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

(9) Ne glede na zakon, ki ureja dohodnino, se od enkratnega solidarnostnega dodatka iz tega člena ne plača dohodnina.

(10) Ministrstvo, pristojno za socialne zadeve, Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, za potrebe ugotovitve upravičenosti do enkratnega solidarnostnega dodatka iz drugega odstavka prejšnjega člena v elektronski obliki posreduje podatke o upravičencih do denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialno varstvene prejemke za mesec april 2020, in sicer osebno ime, EMŠO in davčno številko te osebe. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije posredovane podatke upari s podatki o upravičencih do enkratnega solidarnostnega dodatka za upokojence po tem zakonu in ministrstvu, pristojnem za socialne zadeve, v elektronski obliki posreduje podatke o upravičencih do enkratnega solidarnostnega dodatka za upokojence po tem zakonu.

(11) Ministrstvo, pristojno za družino, ministrstvu, pristojnemu za visoko šolstvo, za potrebe ugotovitve upravičenosti do enkratnega solidarnostnega dodatka iz prvega odstavka tega člena, v elektronski obliki posreduje podatke o upravičencih iz prvega odstavka tega člena, in sicer osebno ime in EMŠO te osebe. Ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, posredovane podatke upari s podatki o upravičencih do enkratnega solidarnostnega dodatka za študente po tem zakonu in ministrstvu, pristojnemu za družino, v elektronski obliki posreduje podatke o upravičencih do enkratnega solidarnostnega dodatka za študente po tem zakonu.«

Iz obrazložitve[3] 16. člena predloga spremembe omenjenega zakona v zakonodajnem postopku izhaja, da je pri izplačilu enkratnega solidarnostnega dodatka iz 58. člena **izpadlo veliko ranljivih skupin z izredno nizkimi dohodki**. Zato se predlaga, da se razširi krog upravičencev do enkratnega solidarnostnega dodatka tudi na druge najranljivejše skupine z izredno nizkim denarnimi prejemki. Glede na predlagano, so do dodatka dodatno upravičeni tudi eden od staršev ali druga oseba za vsakega otroka, za katerega je upravičen do otroškega dodatka v prvem do šestem dohodkovnem razredu, pri čemer do tega dodatka ni upravičen eden od staršev ali druga oseba, ki je upravičen do povečanega zneska dodatka za veliko družino.

Kot je razvidno iz 58.a člena, je zakonodajalec kot t.i. druge ranljive skupine oseb, ki jim je namenil enkratni solidarnostni dodatek v višini 30 eurov za otroka, identificiral upravičence do otroškega dodatka z izredno nizkimi denarnimi prejemki (tisti, ki so uvrščeni v prvi do šesti dohodkovni razred), pri čemer do tega dodatka ni upravičen eden od staršev ali druga oseba, ki je upravičen do povečanega zneska dodatka za veliko družino v skladu s tretjim odstavkom 61. člena zakona. Otroški dodatek in dodatek za veliko družino po ZIUZEOP se torej med seboj izključujeta.

Zagovornik ugotavlja, da otroški dodatek in dodatek za velike družine že v osnovi **nista primerljiva prejemka**. Medtem, ko je **otroški dodatek** neke vrste socialni korektiv oziroma dopolnilni prejemek staršem za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka in je odvisen od prihodkov družine, je **dodatek za velike družine** transfer družinam, ki imajo 3 otroke ali več in ni odvisen od socialnega oz. premoženjskega stanja družine ampak zgolj od števila otrok. Tudi starši z več otroki (velike družine) so (lahko) po ZSDP-1 upravičeni do otroškega dodatka, pri čemer so določbe za upravičenost in pogoji ter višina otroškega dodatka enake tako za velike družine, kot tiste z enim ali dvema otrokoma. Tiste družine pa, ki imajo tri ali več otrok, pa so lahko poleg otroškega dodatka upravičene še do dodatka za velike družine, ne glede na to, ali so upravičene do otroškega dodatka ali ne, ker pogoj za pridobitev dodatka za velike družine ni vezan na materialni položaj družine.

[3] https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=a9e0b0c2-8661-4c1b-ba18-643f7de36b37&createDate=01%2F01%2F1900%2000%3A00%3A00&activeDate=04%2F22%2F2020%2000%3A00%3A00

Za obstoj diskriminacije je nujen obstoj naslednjih elementov diskriminacije: osebna okoliščina, poseg v človekovo pravico, svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost, prikrajšanje v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami v primerljivem položaju, vzročna zveza med osebno okoliščino in obravnavo, ki je je predlagatelj deležen, odsotnost izjem od prepovedi diskriminacije.

Zagovornik ugotavlja, da so velike družine v sklopu interventnih ukrepov dobile povečan znesek dodatka za velike družine, prejemniki otroškega dodatka (1. do 6. razred – torej tisti z najnižjimi dohodki) pa enkratni solidarnostni dodatek v višini 30 eurov za otroka, pri čemer do tega dodatka ni upravičen eden od staršev ali druga oseba, ki je upravičen do povečanega zneska dodatka za veliko družino v skladu s tretjim odstavkom 61. člena tega zakona.

Zagovornik ugotavlja, da se nekateri starši, kot je razvidno iz vprašanja novinarke, med seboj primerjajo zgolj matematično in absolutno, kdo je torej v času epidemije COVID-19 dobil več ali manj v primerjavi z drugo družino. Zagovornik ugotavlja, da ti dve kategoriji upravičencev (velike družine in starši, katerih družine ne spadajo pod definicijo velike družine) med seboj nista primerljivi, niti v času, ko ni razglašene epidemije niti v času, ko država s svojimi ukrepi blaži posledice epidemije. Da gre za med seboj neprimerljivi skupini upravičencev, kaže tudi dejstvo, da zakon ureja te prejemke ločeno, v različnih določbah ter da je njihov namen različen.

Hkrati tudi velike družine, če presegajo dohodkovni cenzus za priznanje otroškega dodatka, po ZSDP-1 le-tega ne dobijo, saj je to, kot že zapisano, transfer, katerega cilj je delni prenos stroškovnih bremen za otroke od staršev na državo, starši, ki imajo višje prihodke, pa, ne glede na to, koliko otrok imajo, tega prejemka ne dobijo. Dodatek za velike družine je po drugi strani t.i. pravi družinski prejemek in ohranja svojo univerzalnost in ni vezan na materialni položaj družine, kar velja tudi za povečan znesek dodatka za velike družine, ki je bil v sklopu t.i. protikoronskih kriznih ukrepov namenjen velikim družinam. ZIUZEOP v tem delu torej sledi siceršnji pravni ureditvi obeh vrst prejemkov (dodatka za velike družine in otroškega dodatka), kakor so urejeni v ZSDP-1.

Ker Zagovornik ni ugotovil prikrajšanja v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami v primerljivem položaju, ocenjuje, da ni izkazanih elementov, ki bi kazali na katero od pojavnih oblik diskriminacije po ZVarD.

Ker Zagovornik na podlagi razpoložljivih podatkov ni zaznal diskriminatornosti predpisa, se postopek zaključi oziroma se nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD (začetek postopka pred ustavnim sodišče) ne izvedejo. O opravljeni oceni oziroma ugotovitvah Zagovornika ter zaključku postopka se obvesti pobudnico.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje
diskriminacije in zagovorništvo