REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:12:15, 09.03.2022
Referenčna številka:0709-29/2021/3

Državni zbor Republike Slovenije
Poslanke in poslanci

Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0709-29/2021/3
Datum: 9. 3. 2022

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (EPA 2547 - VIII)

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je 15. 6. 2021 podal priporočilo na osnutek predloga Zakona o urejanju trga dela, ki ga je pripravilo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in je bil v javni razpravi ter objavljen na portalu e-Demokracija. Vlada navedenega zakona še ni potrdila in poslala v zakonodajni postopek. Ker gre v primeru predloga Zakona o urejanju trga dela (EPA 2547 - VIII) za enako vsebino in podobne zakonske rešitve, Zagovornik Državnemu zboru kot zakonodajalcu podaja priporočilo tudi na ta zakon. Zagovornik je predlog zakona proučil z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), in priporoča, da se v predlogu zakona:

1. **podrobno analizirajo in pojasnijo vsi nameni, cilji in predvsem učinki dodanega 13.a člena glede spremembe t.i. primerne zaposlitve. Obrazloži naj se sorazmernost predlaganega ukrepa v razmerju do pravic delavcev oziroma brezposelnih ter v okviru ostalih funkcij države pri urejanju trga dela;**
2. **glede predlagane spremembe zakonske določbe, po kateri bi se obdobje vključenosti v program javnih del podaljšalo z do dveh na največ štiri leta, v obrazložitev predloga vključi oceno učinka na položaj dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja njihovih enakih možnosti pri dostopu do redne zaposlitve;**
3. **utemelji sorazmernost predlaganega 9. člena, ki na novo ureja, da pritožba zoper odločbo glede prenehanja vodenja v evidenci brezposelnih oseb ne zadrži izvršitve;**
4. **odpravi določba veljavnega zakona, ki določa zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika, saj ta razlikuje med registrirano brezposelnimi osebami na podlagi osebnih okoliščin;**
5. **odpravi razlikovanje glede na doseženo raven izobrazbe pri upravičenosti do spodbude za zaposlovanje iz 66.a člena zakona.**

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
– naslovniku (e-pošta)
– zbirka dok. gradiva

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

Priloga:
– Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0709-29/2021/3

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0709-29/2021/3

1.

Zagovornik priporoča, da se v predlogu zakona podrobno analizirajo in pojasnijo vsi nameni, cilji in predvsem učinki dodanega 13.a člena glede spremembe t.i. primerne zaposlitve. Obrazloži naj se sorazmernost predlaganega ukrepa v razmerju do pravic delavcev oziroma brezposelnih ter v okviru ostalih funkcij države pri urejanju trga dela.

ZVarD v 14. členu zavezuje državne organe, lokalne skupnosti, nosilce javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe, ki morajo 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. Področje **zaposlovanja in dela** je v ZVarD izrecno navedeno.

S 1. členom predloga ZUTD, ki spreminja 8. člen veljavnega zakona in 2. členom predloga ZUTD, s katerim se dodaja nov 13.a člen, predlog vsebinsko dopolnjuje t.i. primerno zaposlitev. Ureditev se spreminja tako, da bi lahko »brezposelno osebo, ki je v evidenco brezposelnih oseb vpisana **več kot šest mesecev**, zavod napotil na zaposlitev na delovnem mestu za nedoločen ali določen čas z najmanj polovičnim delovnim časom, ki ustreza največ **dve ravni nižji izobrazbi** osebe glede na ustrezno zaposlitev, **ne glede na vrsto pridobljene izobrazbe**, če se opravlja na območju za posredovanje in aktivno iskanje ustrezne zaposlitve in ni oddaljeno več kot **tri ure vožnje** z javnim prevoznim sredstvom ali organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja osebe do delovnega mesta in nazaj.«.

S tem predlogom ZUTD se vsebinsko dopolnjuje 13. člen zakona, na podlagi katerega se sicer brezposelni osebi lahko ponudi primerna zaposlitev po treh mesecih od prijave v evidenco brezposelnih oseb, **če v evidenci brezposelnih oseb ni brezposelnih oseb**, za katere bi bila ta zaposlitev ustrezna. Primerna zaposlitev bi se po predlogu lahko brezposelni osebi ponudila tudi v primeru, če bodo v evidenci brezposelnih oseb vpisane osebe, za katere bi bila ta zaposlitev ustrezna (ki je sicer opredeljena v 12. členu ZUTD). Po veljavnem 13. členu se lahko brezposelni osebi ponudi zaposlitev, ki ustreza vrsti in **največ eno raven nižji izobrazbi** osebe glede na ustrezno zaposlitev in se **določi z zaposlitvenimi cilji** v zaposlitvenem načrtu najkasneje v štirih mesecih od vpisa v evidenco brezposelnih oseb.

Namen predlaganega novega 13.a člena ZUTD naj bi bila po navedbah predlagatelja čim prejšnja **aktivacija brezposelnih oseb** oziroma njihova čimprejšnja vključitev na trg dela in s tem zmanjšanje možnosti prehoda v dolgotrajno brezposelnost.

Namen ZUTD, kot ga določa 3. člen veljavnega zakona, je povečati varnost iskalcev zaposlitve, zlasti brezposelnih oseb in oseb, katerih zaposlitev je ogrožena. Cilj zakona je tudi doseganje čim višje stopnje zaposlenosti v državi, vendar je hkrati zakonsko določen cilj tudi vzpostaviti mrežo izvajalcev vseživljenjske karierne orientacije in posredovanja zaposlitve, ki bo omogočala **svobodno izbiro zaposlitve** oziroma poklica, **skladnega s posameznikovimi kompetencami** in možnostmi zaposlitve. Cilj zakona je tudi zagotavljanje **varnosti zavarovancev** v primerih nastanka brezposelnosti brez njihove krivde ali proti njihovi volji z zagotovitvijo denarnih nadomestil.

Namen predlagane določbe naj bi bil čim prejšnja aktivacija brezposelnih oseb, kar sledi zakonskemu namenu doseganja višje stopnje zaposlenosti v državi. Vendar sta 12. in 13. člen ZUTD, ki določata ustrezno in primerno zaposlitev, namenjena predvsem brezposelnim iskalcem zaposlitve ter zagotavljanju njihove varnosti in dostojnosti njihovega dela. Ukrepi ZUTD bi morali v tem smislu omogočati opravljanje poklica, skladnega s posameznikovimi kompetencami. Predlagana zakonska rešitev ne sledi temu namenu.

Ker je s sprejetjem primerne zaposlitve pogojena tudi socialna varnost brezposelnih - januarja 2022 je bilo med registrirano brezposelnimi 28.768 prejemnikov denarne socialne pomoči - je v tem primeru pod vprašaj postavljena **svobodna izbira zaposlitve**.

Po predlogu zakona bi se lahko primerna zaposlitev brezposelni osebi ponudila tudi v primeru, če bodo v evidenci brezposelnih oseb vpisane osebe, za katere bi bila ta zaposlitev ustrezna. Pri tem ni jasno, kako bi ta ukrep prispeval k čim prejšnji aktivaciji brezposelnih oseb in s tem k zmanjšanju možnosti prehoda v dolgotrajno brezposelnost, saj bi v primeru njihove zaposlitve brez zaposlitve ostali drugi, za katere je ta zaposlitev lahko ustrezna. V tem primeru bi bili v **slabšem položaju** tisti brezposelni, za katere je neko delo **ustrezno** - torej skladno z 12. členom zakona, ki določa, da takšno delo tudi ustreza vrsti in ravni dokončane izobrazbe osebe.

Po drugi strani bi lahko na ta način omejevali pričakovano **varnost** tistim, ki so si jo zagotavljali prek sistema zavarovanja za primer brezposelnosti in si bodo zaradi tveganj ekonomskih posledic (prenehanje nadomestil) z zaposlitvijo v neprimernem poklicu potencialno poslabševali svojo karierno pot oziroma jo prekinjali, in to ne glede na to, ali sicer ostajajo delovno aktivni (npr. s prostovoljskim delom na področju, za katerega so specializirani) ali ne.

Pričakovati je tudi, da bi se delodajalci ne glede na vrsto dela raje odločali za bolj izobražene kadre. S tem, ko bi se brezposelne osebe zaposlovale na podlagi 13.a člena **na delovnih mestih z dve ravni nižjo izobrazbo**, bi to oteževalo zaposlovanje **drugih brezposelnih**, ki bi bili posledično podvrženi večjemu tveganju dolgotrajne brezposelnosti.

Predlagana ureditev bi povzročila tudi, da bi Zavod RS za zaposlovanje (zavod) več brezposelnih, ki ne bi pristali na zaposlitev iz 13.a člena, izbrisal iz evidence registrirano brezposelnih, kar bi sicer **navidezno izboljšalo statistično sliko** oziroma znižalo stopnjo registrirane brezposelnosti v državi, v praksi pa bi bil njihov položaj na trgu dela slabši, saj ob dejanski brezposelnosti ne bi bili deležni storitev zavoda. Ali povedano drugače, stopnja anketne brezposelnosti bi ostala enaka.

Za lažje razumevanje in vrednotenje predlaganih rešitev je treba natančneje opredeliti namene in cilje predlagane spremembe in jo podkrepiti s podatki ter **utemeljiti**, kako predlagane rešitve zagotavljajo **sorazmernost** ukrepov, torej tudi, ali so ukrepi potrebni in primerni oziroma ali bi lahko cilje dosegli tudi z drugimi, milejšimi sredstvi. »Čim prejšnja aktivacija brezposelnih oseb«, ki jo kot namen 13.a člena navaja predlagatelj, je le eden izmed namenov ZUTD, predlagana ureditev pa povzroča še mnoge druge učinke. Na dolgotrajno brezposelnost sicer vpliva več drugih zunanjih oziroma družbenih dejavnikov (npr. gospodarska kriza).

Takšen test sorazmernosti je potreben tudi za presojo zagotavljanja **ustavne pravice do svobode dela** (49. člen Ustave RS), s katero sta med drugim zagotovljeni svoboda dela in prosta izbira zaposlitve. Navedene pravice varuje tudi Evropska socialna listina, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter pravo EU.

2.

Zagovornik priporoča, da se zaradi predlagane spremembe zakonske določbe, po kateri bi se obdobje vključenosti v program javnih del podaljšalo z do dveh na največ štiri leta, v obrazložitev predloga vključi oceno učinka na položaj dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja njihovih enakih možnosti pri dostopu do redne zaposlitve.

Cilj spremembe drugega odstavka 50. člena veljavnega zakona (5. člen predloga ZUTD) je **podaljšanje obdobja vključenosti** dolgotrajno brezposelnih oseb v program **javnih del**.

Na podlagi spremenjenega člena zakona bi se brezposelnim osebam, vključenim v program javnih del, omogočilo, da se lahko v program javnih del pri istem izvajalcu javnih del vključijo še za (največ) dodatna tri leta, **skupno za največ štiri leta**. Po veljavni ureditvi se lahko dolgotrajno brezposelne osebe ponovno vključijo v javna dela le za (dodatno) eno leto, skupaj **do dve leti.**

To naj bi, kot je navedeno v predlogu zakona, dolgotrajno brezposelnim osebam omogočilo pridobitev »**dodatnih delovnih izkušenj**, ki so za obstoj na trgu dela nujno potrebne.« S tem bi »dodatno spodbudili prehode v zaposlitev in krepitev socialne vključenosti.« Pridobili bi »več izkušenj, kompetenc in sposobnosti ter s tem lažjo pridobitev nove zaposlitve in več možnosti za ohranitev statusa aktivne osebe na trgu dela.« Predlagatelj navaja, da gre za **skupino najbolj ranljivih brezposelnih oseb**, ki le stežka pridobijo in ohranijo redno zaposlitev. »Pogosto je vključitev v javna dela njihova edina možnost za vključitev na trg dela.«

Javna dela so skladno s 50. členom veljavnega zakona namenjena aktiviranju brezposelnih oseb, ki so več kot eno leto neprekinjeno prijavljene v evidenci brezposelnih oseb (dolgotrajno brezposelna oseba), njihovi socialni vključenosti, ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti ter spodbujanju razvoja novih delovnih mest.

Javna dela so poseben program v okviru ukrepa **ustvarjanja delovnih mest**, ki je namenjen spodbujanju delovne in socialne vključenosti ter izboljšanju usposobljenosti in delovnih veščin **ranljivih skupin** brezposelnih oseb. Izvaja se kot subvencioniranje **začasnih zaposlitev**, zlasti pri neprofitnih delodajalcih ali v javnem sektorju.

V program javnih del so se lahko leta2021 za eno leto vključili dolgotrajno brezposelni, prednostno pa dolgotrajno brezposelni, ki so prejemniki denarne socialne pomoč. V javna dela so se lahko vključili invalidi, Romi, starejši od 58 let in starejši od 50 let s I. ali II. ravnijo strokovne izobrazbe.

Javna dela so tako po svojem namenu **kratkotrajen program**, ki pomaga dolgotrajno brezposelnim **ranljivim skupinam**, da se socialno in delovno (re)aktivirajo, širijo svoje socialne mreže, s tem pa ohranijo ali v okviru javnega dela razvijejo svoje veščine in kompetence. To je smiselno samo v omejenem času, saj se predpostavlja, da je po končanju javnega dela pri nekem delodajalcu posameznik že maksimalno aktiven, socialo vključen, že razvil svojo socialno mrežo, ohranil svojo delovno usposobljenost in se je morda še dodatno priučil novih veščin. To bi lahko kvečjemu nadgradil v okviru drugega dela pri drugem delodajalcu.

Cilj javnih del[1] je **povečanje zaposlitvene možnosti** in **možnosti prehoda v zaposlitev**. Zato je z vidika posameznika podaljševanje trajanja javnih del lahko vprašljivo, saj zasleduje le en cilj, to je zagotavljanje posameznikove socialne varnosti. Hkrati ga ohranja v začasni obliki dela, ki ne pomeni varnosti dela, koristi pa imajo predvsem delodajalci, ki jim država na tak način sofinancira plačo za delavca. Taki zaposleni so zanje cenejši. Delavci pa so postavljeni v položaj prekarnosti, saj se njihovo delovno razmerje in s tem tudi negotovost lahko večkrat podaljšuje, čeprav je bil temeljni

[1] Glej Javno povabilo za leto 2021. Dostopno na: https://www.ess.gov.si/_files/13752/JD_2021_Javno_povabilo.pdf

namen ukrepa izpolnjen (delovne spretnosti, izkušnje, znanja). To ni skladno s siceršnjimi prizadevanji države za varnost in trajnost zaposlitve (npr. razlogi za prepoved veriženja pogodb, zlorabe instituta zaposlitve za določen čas le z namenom preizkusiti delavca).

Javna dela se izvajajo kot subvencioniranje **začasnih** zaposlitev, zlasti pri neprofitnih delodajalcih, njihov namen je namreč tudi **spodbujanje razvoja novih delovnih mest**. Cilj pa bi moral biti, da se po tem, ko je delovno mesto razvito oziroma vzpostavljeno, tega zapolni z redno zaposlitvijo delavca. Pri predlagani zakonski rešitvi ni jasno, ali bi dosegla svoj osnovni namen oziroma, kaj bi podaljšanje obdobja vključenosti v program javnih del pomenilo za položaj dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja njihovih enakih možnosti pri dostopu do **redne zaposlitve**. Zato je smiselno pred zakonsko spremembo pripraviti natančno oceno vseh učinkov take rešitve in se do teh učinkov opredeliti.

3.

Zagovornik priporoča, da se utemelji sorazmernost predlaganega 9. člena, ki na novo ureja, da pritožba zoper odločbo glede prenehanja vodenja v evidenci brezposelnih oseb ne zadrži izvršitve.

Z dopolnitvijo šestega odstavka 130. člena veljavnega zakona (9. člen predloga ZUTD) se določa, da pritožba zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb in odločbo o prenehanju vodenja v evidenci oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ), **ne zadrži izvršitve odločbe**. To pomeni, da bi se odločba o prenehanju vodenja brezposelne osebe, ki se bo pritožila zoper odločbo zavoda, izvršila že z dnem vročitve prvostopenjske odločbe (in ne več z dnem vročitve odločbe, s katero bo odločeno o pritožbi).

Predlagatelj navaja, da naj bi se s predlagano dopolnitvijo preprečilo obhod sankcij prepovedi šest-mesečnega ponovnega vpisa v evidenco brezposelnih oseb v primeru, da se brezposelne osebe tekom pritožbenega postopka odjavijo ali (tudi kratkotrajno) zaposlijo, kar ima za posledico **neizvršljivost odločbe**.

Navedena ureditev skuša odpraviti primere zlorabe pravic, vendar pa se zdi, da so za to na voljo tudi drugi, za pravice upravičencev milejši in bolj ciljni ukrepi. Hkrati predlagana rešitev predstavlja poseg oziroma šibi **pravico do učinkovitega pravnega sredstva** (25. člen Ustave RS) v primerih katerekoli napake pri odločitvi, potencialno pa tudi v **pravico do socialne varnosti**, ki je morebitna povrnitev sredstev za nazaj v primeru uspeha s pravnimi sredstvi po naravi stvari ne more kompenzirati.

Predlagana dopolnitev bi imela za posledico, da bi brezposelne osebe, ki so prejemniki denarne socialne pomoči, to prenehali prejemati prej (kot na podlagi veljavne ureditve). Če bodo brezposelne osebe v pritožbenem postopku zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb s pritožbo uspele, pa bodo lahko denarno socialno pomoč pridobile **izplačano za nazaj** na podlagi obnove postopka (kot izrednim pravnim sredstvom). Po podatkih predlagatelja je bilo letu 2018 zoper odločbe zavoda vloženih 131 pritožb, od katerih je bilo 60 pritožb ugodno rešenih, 71 pritožbam pa pritožbeni organ ni ugodil. V letu 2020 je bilo vloženih 59 pritožb, od tega je bilo 18 pritožbam ugodeno, 41 pritožbam pa ne. Delež ugodenih pritožb torej ni zanemarljiv.

Predlagatelj zasleduje cilj odprave težav s postopki izvrševanja odločb v določenih primerih, vendar lahko predlagana zakonska rešitev povzroči tudi negativne posledice za druge brezposelne osebe, ki bi v pritožbenem postopku zoper odločbo s pritožbo uspele. Ti brezposelni (in njihove družine) bi bili s to določbo **postavljeni v slabši položaj** s tem, ko bi prenehali prejemati denarno socialno pomoč in jo za nazaj prejeli šele na podlagi izrednih pravnih sredstev. Med vsemi izdanimi odločbami v letu 2020 je bilo 411 brezposelnih oseb (31%) prejemnikov **denarne socialne pomoči**. Ker so to ranljive osebe, ki socialno pomoč porabijo za tekoče življenjske stroške, torej za preživetje, bi bile s tem ukrepom izpostavljene dodatnemu tveganju revščine in pomanjkanja najosnovnejših dobrin.

Predlagatelj je pojasnil, da so bila »razlog za uvedbo[2] ureditve dvostopenjskega ugotavljanja kršitev **priporočila OECD**, ki je v poročilu »Connecting people with jobs: Slovenia draft report« maja 2016 opozorila na prestrog režim sankcij v primeru kršitev obveznosti iz naslova aktivnega iskanja zaposlitve.« Trditev, da so se posledično postopki ugotavljanja kršitev občutno podaljšali (»na več kot 110 dni«), tega dejstva ne spremeni.

To, da mora zavod v postopku ugotavljanja kršitve upoštevati roke za vročanje vabil, obvestil in odločb, ni težava, temveč prispeva k pravni varnosti brezposelnih oseb, kot to predvideva Zakon o upravnem postopku.

[2] Sprejeto z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 55/17).

Skladno s prakso Sodišča Evropske unije neenakega obravnavanja oziroma diskriminacije ni dopustno opravičevati zgolj z **ekonomskimi** oziroma finančnimi argumenti, **pomanjkanjem zadostnih kadrovskih kapacitet** ipd.[3]

Pri tem velja izpostaviti tudi obveznosti po Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP), ki v 2. členu določa, da je država dolžna »**v največji mogoči meri izkoristiti vire**, s katerimi razpolaga, in z vsemi ustreznimi sredstvi, vštevši zlasti zakonodajne ukrepe, skrbeti, da bi bilo postopoma doseženo polno uresničenje pravic, ki so priznane v tem Paktu«. MPESKP hkrati države zavezuje, da omogočijo uveljavljanje pravice iz Pakta brez kakršnekoli diskriminacije, temelječe na katerikoli osebni okoliščini.

Legitimen cilj (in pripisovanje posebnega vrednostnega pomena temu cilju) sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje niti o **primernosti** nekega ukrepa niti presoje o njegovi **nujnosti**. Prav tako sam po sebi ne zadošča za sklep o **sorazmernosti** v ožjem smislu (tehtanje vrednot).

Sorazmernost predlaganega ukrepa ni pojasnjena, saj bi lahko ranljivim brezposelnim osebam ukrep povzročil več škode, kot bi prinesel koristi zavodu v smislu razbremenitve dela. V letu 2020 je bilo vloženih le 59 pritožb. Ni mogoče razbrati, ali bi lahko predlagatelj isti cilj dosegel na drug način, ki ne bi poslabšal položaja brezposelnih oseb. Hkrati pa predlagatelj sam priznava, da obstajajo tudi drugi razlogi za podaljšanje postopkov, namreč »ukrepi zaradi epidemije COVID-19 (zaslišanja niso bila izvedljiva) ter upadanje števila brezposelnih oseb od leta 2014 do marca 2020 (ko se je število brezposelnih oseb spet povečalo zaradi epidemije COVID-19), prav tako pa tudi neskladje med potrebami delodajalcev in delovno zmožnostjo brezposelnih oseb.«

[3] Npr. v delovnem pravu - primerjaj s sodbo Sodišča EU (SEU) v zadevi *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011, v 74. točki; podobno v statusnem pravu tujcev – v 2. odstavku 17. člena Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas glede omejitve dostopa do statusa rezidenta to niso legitimni razlogi javnega reda.

4.

Zagovornik priporoča odpravo določbe veljavnega zakona, ki določa zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika, saj ta razlikuje med registrirano brezposelnimi osebami na podlagi osebnih okoliščin.

Za registrirano brezposelne osebe, ki so **tuji državljani**, veljavni Zakon o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – ZFRO in 54/21) v 8.a. členu določa **zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika**.

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 določa enotni postopek obravnavanja vloge za izdajo enotnega dovoljenja za državljane tretjih držav, da lahko za namen dela prebivajo na ozemlju države članice ter osnovne pravice teh delavcev. 12. člen Direktive določa pravico do enakega obravnavanja, na podlagi katere so delavci iz tretjih držav v državi članici, v kateri prebivajo, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države članice glede svetovalnih storitev, ki jih nudijo zavodi za zaposlovanje (točka h) 12. člena). Države članice glede tega, skladno z Direktivo, ne smejo omejiti enake obravnave, kot jo lahko v nekaterih drugih primerih, določenih v drugem odstavku 12. člena Direktive (npr. z določitvijo posebnih predpogojev na področju izobraževanja in poklicnega usposabljanja, vključno z jezikovno usposobljenostjo in plačilom šolnin). **Določitev jezikovnih pogojev je po Direktivi dopustna na področju izobraževanja, ne pa tudi na področju zaposlovanja in dela.**

Enako velja za državljane EU (11. člen ZUTD), saj mora biti državljan države članice, ki išče zaposlitev na ozemlju druge države članice po **Uredbi (EU) št 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji** deležen enake pomoči, kot jo zavodi za zaposlovanje te države zagotavljajo svojim državljanom, ki iščejo zaposlitev.

Tudi **Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas**, v 11. členu določa, da se rezidenti za daljši čas obravnavajo enako kot državljani vsaj glede dostopa do zaposlitve in samozaposlitve, socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva; dostopa do storitev, dostopnih javnosti itd. Države članice lahko omejijo enako obravnavo, kot so je deležni državljani, vendar le v omejenih primerih, med katerimi ni storitev zavodov za zaposlovanje.

106. člen **Zakona o tujcih** določa pomoč pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU. Ta zakonska določba učenje slovenskega jezika opredeljuje kot pravico in ne kot dolžnost. Za izvajanje programov učenja slovenskega jezika, spoznavanja slovenske družbe in informiranja tujcev je pristojno Ministrstvo za notranje zadeve, tujci pa so upravičeni do brezplačne udeležbe v programih učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe.

Spodbujanje znanja slovenskega jezika je lahko tehten ukrep na področju izboljševanja zaposlitvenih možnosti. Vendar je za ta namen mogoče uporabiti različne ukrepe. Če bi bil, denimo, tečaj slovenskega jezika določen kot **ukrep Aktivne politike zaposlovanja** (APZ), bi bila lahko vključenost v tak ukrep tudi pogoj za izpolnjevanje obveznosti t.i. »aktivno iskati zaposlitve«. Brezposelna oseba, za katere bi zavod strokovno, individualno in na podlagi nediskriminatornih meril ocenil, da ji neznanje slovenskega jezika otežuje ali celo onemogoča učinkovito vključevanje na trg dela, na primer pri kandidiranju za zasedbo prostih delovnih mest (kar je kot razlog spremembe takrat navedel predlagatelj v gradivu), bi bila lahko torej deležna pravice in tudi dolžnosti vključitve v tečaj slovenskega jezika. Enako kot to velja za vse ostale ukrepe APZ in vse druge brezposelne osebe.

Ob tem je treba opozoriti tudi, da so na pravico do vključenosti v evidenco brezposelnih zavoda vezane tudi druge osnovne socialne pravice, varovane po pravu Republike Slovenije, Evropske unije, Sveta Evrope in z mednarodnim pravom.

Razlikovanje na podlagi osebne okoliščine **državljanstva** se posredno nanaša tudi na druge osebne okoliščine **narodnosti**, **rase**, **etničnega porekla**, **jezika** itd. Za ugotavljanje morebitne diskriminacije so zato pomembne tudi informacije o teh značilnostih prejemnikov nadomestil. V različnem položaju so lahko na primer tujci, ki prihajajo iz različnih jezikovnih skupin ali ženske iz nekaterih kulturnih okolij, ki so v drugačnem položaju, ko gre za možnost udeležbe na jezikovnih tečajih ali v programih socialne aktivacije.

Tudi **Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora** (v nadaljevanju: ZPS) je tako v svojem pisnem mnenju k ZUTD-E kot v drugem branju ob obravnavi ZUTD-E na seji matičnega delovnega telesa poudarila, da je določba, ki postavlja dodatne pogoje za državljane držav članic EU, EGP ali Švicarske konfederacije, sporna z vidika 5. člena Uredbe (EU) št 492/2011. Prav tako je ZPS pojasnila, da so lahko brezposelne osebe, ki so tuji državljani, različno obravnavani, če je to izjema od prepovedi diskriminacije, ki je ustavno dopustna.

V podobnem primeru je trenutno v postopku ugotavljanja kršitev prava EU, točneje Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, Malta. Evropska komisija je zavzela stališče, da imajo države članice določeno diskrecijsko pravico glede odstopanja od zahteve po enaki obravnavi, vendar samo v okviru omejitev načela sorazmernosti. Malteško pogojevanje prijave bivališča z znanjem jezika po mnenju Evropske komisije ni v skladu z načelom sorazmernosti.[4]

[4] Glej obrazložitev postopka proti Malti na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743

5.

Zagovornik priporoča odpravo razlikovanja glede na doseženo raven izobrazbe pri upravičenosti do spodbude za zaposlovanje iz 66.a člena zakona.

V okviru določbe 66.a člena veljavnega ZUTD bi z vidika varstva pred diskriminacijo lahko bilo problematično, da so do **spodbude za zaposlovanje** upravičeni samo prejemniki nadomestila za brezposelnost z nedokončano osnovnošolsko izobrazbo, doseženo osnovnošolsko izobrazbo, nižjo poklicno izobrazbo ali srednješolsko izobrazbo, ne pa tudi terciarno izobraženi. Neupravičena neenaka obravnava zaradi izobrazbe (kot osebne okoliščine) je po ZVarD izrecno prepovedana.

Spodbudo za zaposlovanje iz predlaganega 66.a člena Zagovornik razume kot spodbujevalni posebni ukrep (opredeljen v prvi alineji 2. odstavka 17. člena ZVarD). V skladu z ZVarD mora slednji zasledovati legitimen cilj odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino (v tem primeru izobrazbe), biti mora utemeljen na **analizah** o obstoju manj ugodnega položaja ter biti potrebno in ustrezno sredstvo za odpravo takšnega položaja. Iz predloga zakona **ni razvidna utemeljitev** razlikovanja na podlagi osebne okoliščine izobrazbe.

Posebne ukrepe se načeloma lahko izvaja zgolj **začasno** – do odprave manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb, kar zahteva tudi redno **spremljanje učinka** ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja. To velja tudi za stanje na trgu dela, ki se spreminja, s tem pa tudi ukrepi (za različne starostne skupine, poklicne skupine, izobrazbo idr.). Posebni ukrepi se na trajnejši sistemski način, npr. z zakonodajnimi ukrepi, lahko izvajajo le izjemoma, in sicer v okoliščinah, kadar so usmerjeni v strukturne neenakosti v družbi, kar pa mora znova biti pojasnjeno z ustreznimi podatki in analizami.[5]

Na podlagi navedenega bi bilo z vidika zasledovanja načela enakosti bolj **smiselno in pravilno te spodbude obravnavati kot ukrep APZ**, ki je, kot ostali, utemeljen na strokovnih in časovno omejenih podlagah za izvajanje ukrepov, smernicah za izvajanje ukrepov APZ, načrtu za izvajanje ukrepov APZ in katalogu ukrepov APZ.

Če bi bila spodbuda dostopna vsem prejemnikom nadomestila pod enakimi pogoji (ne glede na izobrazbo), pa ne bi imela značaja posebnega ukrepa v smislu ZVarD, s čimer bi bila odpravljena tudi obveznost izpolnjevanja pogojev iz ZVarD (npr. začasnosti ukrepa).

[5] Equinet (2016) Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies, str. 28, dostopno na: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/07/positive_action_measures_final_with_cover.pdf