REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:10:30, 24.02.2022
Referenčna številka:0709-2/2022/2

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

Državni zbor Republike Slovenije
Poslanke in poslanci

Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0709-2/2022/2
Datum: 24. 2. 2022

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti (EPA 2505 - VIII)

Spoštovani,

Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je v času javne obravnave preučil **osnutek predloga Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti** (EVA 2021-1545-0001, v nadaljevanju: ZSDV) in Službi Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo (v nadaljevanju: SVRSDP) podal priporočilo.[1] Na podlagi v zakonodajni postopek vloženega besedila ZSDV ugotavljamo, da je bilo upoštevano Zagovornikovo priporočilo o vključitvi **ljudi z invalidnostmi** med ciljne skupine ukrepov. Preostale točke priporočila Zagovornik podaja zakonodajalcu.

Zagovornik na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD) priporoča, naj bo v ZSDV:

- v uvodnem delu vključena analiza potreb, vključno z utemeljitvijo ustreznosti in sorazmernosti ukrepov ter analizo učinkov zakona na ciljne skupine upravičencev, t.i. presojo vplivov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo;
- v 5. členu jasneje urejeno temeljno načelo enakopravne dostopnosti tako, da bodo ukrepi spodbujanja dostopni vsem po načelih enakega obravnavanja in zagotavljanja enakih možnosti;
- v 9. členu opredeljene posebej ranljive skupine ljudi znotraj že predvsem starostno določenih ciljnih skupin, zlasti ljudje ki se nahajajo v slabšem gmotnem položaju oziroma tveganju za revščino;
- pri koriščenju ukrepov spremeni pogoj stalnega prebivališča.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[1] Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka predloga Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti (EVA 2021-1545-0001), 0709-2/2022/1. Dostopno prek: https://www.zagovornik.si/priporocila/

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

V vednost:
- Državni svet (gp@ds-rs.si)
- Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo (gp.sdp@gov.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 št. 0709-2/2022/2

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0709-2/2022/2

1.

Zagovornik priporoča, naj se v uvodni del predloga ZSDV vključi analizo potreb, vključno z utemeljitvijo ustreznosti in sorazmernosti ukrepov, ter analizo učinkov zakona na ciljne skupine upravičencev, t.i. presojo vplivov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo.

Zagovornik skladno z drugo alinejo 21. člena ZVarD daje priporočila državnim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije.

Pripravljavci morajo skladno z 2., 14. in 18. členom ZVarD, zlasti pri načrtovanju normativnih ukrepov, pripraviti celovit vpogled v posledice oziroma v predvidljive učinke posameznih rešitev zakonov ali politik na določene družbene skupine (npr. v revščino odrinjene skupine ljudi, ljudi z invalidnostmi) oziroma na njihove pravice. Gre za **analizo učinkov**, t.i. presojo vplivov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (*ang. equality impact assesment),* ki je **obveza pripravljavcev vseh zakonodajnih predlogov**. **Zakonodajalec** je v **obrazložitvi ZVarD** pojasnil, da to pomeni, da je treba opraviti **presojo učinkov zakonodajnih predlogov na posamezne družbene skupine** z določeno osebno okoliščino, zaradi katere je diskriminacija prepovedana.[2] To velja tako glede želenih, kot tudi morebitnih naključnih učinkov zakonov. Namen analize učinkov je zagotoviti, da zakoni ne bi imeli diskriminatornih učinkov in da ne bi poslabševali položajev za diskriminacijo in druge kršitve človekovih pravic in socialno izključevanje posebej ranljivih skupin ljudi. Hkrati pa taka presoja daje tudi uvid, kako država sledi načelu zagotavljanja enakega obravnavanja in enakih možnosti.

Zakonski predlog **z izjemo uvodnega dela ni podrobneje obrazložen**, npr. glede vseh posledic oziroma možnih učinkov posameznih rešitev, prav tako **niso obrazloženi posamezni členi**.

Vlada RS v obrazložitvi (v tč. 6.4) navaja, da zakon **ne bo imel neposrednih posledic** na enakost spolov ali enako obravnavo družbenih skupin glede na različne osebne okoliščine. Predlog ZSDV takšne celovite analize digitalne vključenosti ne vsebuje. Vsebuje pa nekatere nastavke za razumevanje trenutnega stanja digitalnih kompetenc dela prebivalstva in stopnje vključenosti v procese digitalizacije; zlasti glede na **starostne skupine** (npr. z vidika osnovnih kompetenc) ter deloma glede **spola** (ugotavlja manj ugoden položaj žensk z vidika pridobivanja specialnih digitalnih kompetenc ter njihovo podzastopanost v digitalnem gospodarstvu, zlasti nizek delež žensk v IKT poklicih).

Predlog ZSDV kot cilje izrecno navaja ukrepe, namenjene določenim **ciljnim skupinam**, ki so ljudje z določenimi **osebnimi okoliščinami**, ki jih varuje ZVarD, npr. otrokom in upokojencem (digitalni bon) ali ženskam.

Predlog zakona ima v 10. členu (analiza digitalne vključenosti) nastavek, da pristojni organ vsaki dve leti izvede **analizo digitalne vključenosti**, ki omogoča vpogled v raven digitalne vključenosti in razvitosti digitalnih kompetenc celotnega prebivalstva in po ciljnih skupinah ter učinkovitost izvajanja ukrepov spodbujanja. Podrobnejšo vsebino analize digitalne vključenosti bi določila vlada z uredbo. 11. člen (načrt spodbujanja digitalne vključenosti) na podlagi analize digitalne vključenosti predvideva dveletni **načrt spodbujanja digitalne vključenosti**. Čeprav je predvidena analiza, se

[2] Glej besedilo predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, obrazložitev k 14. členu. Dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297ccebbc0275efae74747a5

možni ukrepi nanašajo na že **vnaprej določene ciljne skupine**, medtem ko bi se lahko skozi čas situacija glede digitalne vključenosti ciljnih skupin spremenila.

Zagovornik opozarja tudi, da za predviden ukrep iz VIII. poglavja predloga zakona, t.i. digitalni bon '22, takšna **analiza ne obstaja** oziroma njen obstoj ni razviden iz obrazložitve zakona in bi jo moral pripravljavec zakona vključiti v oceno stanja in razloge za sprejem predloga zakona oziroma konkretne zakonske rešitve.

Zagovornik predvidene ukrepe za ciljne skupine lahko šteje za **posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti** na podlagi 17. in 18. člena ZVarD. Ti morajo zasledovati **cilj** odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino in biti utemeljeni na ustreznih **analizah**, ki dokazujejo manj ugoden položaj. Predstavljati morajo tudi **potrebno** in **ustrezno** sredstvo za odpravo njihovega manj ugodnega položaja. Če pa ne gre za tak primer, o čemer je mogoče soditi le ob ustrezni obrazložitvi, gre lahko za potencialno diskriminatorno podeljevanje posameznih spodbud.

Pripravljavec predloga ZSDV ni podrobneje **utemeljil ukrepov**, saj obrazložitev posameznih členov ne vsebuje podrobnejših podatkov in analiz. Prav tako ni pojasnjeno, zakaj je nek ukrep vsebinsko **potreben** in **ustrezen**. Posledično ni jasno, ali predlog zakona upravičeno odpravlja dejansko ugotovljene in izkazane neenakosti (digitalno ločnico), ali **morda celo ne povzroča novih**, npr. v razmerju do **drugih ranljivih skupin**, ki so v **primerljivem položaju** in bi bile lahko prav tako deležne podobnih ukrepov. Odločitev za tak posebni ukrep je sicer lahko na mestu, vendar pa ta ni pojasnjena tako, da bi lahko sklepali, da so v ukrep smiselno zajete vse ranljive skupine. Tako, denimo, določba iz tretjega odstavka 18. člena, ki ureja upravičenost do digitalnega bona, ki omogoča pogoj, da se upravičenci udeležujejo subvencioniranih izobraževalnih programov, ne pojasni njihovih potreb (npr. v primerjavi s tistimi, ki imajo že digitalne kompetence, le virov za nakup in rabo računalniške opreme ne).

2.

Zagovornik priporoča, naj se v predlogu ZSDV v 5. členu jasneje uredi temeljno načelo enakopravne dostopnosti tako, da bodo ukrepi spodbujanja dostopni vsem po načelih enakega obravnavanja in zagotavljanja enakih možnosti.

Tako predlagatelja kot zakonodajalca (in tudi druge deležnike) zavezuje **načelo enakega obravnavanja** oziroma **prepovedi diskriminacije**.

Prepoved diskriminacije velja tudi pri **sprejemanju spodbujevalnih ukrepov**, že pri samem opredeljevanju pogojev oziroma meril za to, **kdo so upravičenci (in kdo ne)**. Ta obveznost velja tudi v zvezi s procesi (spodbujanja) digitalne preobrazbe družbe - tako glede tistih ukrepov, ki jih predlog ZSDV vsebuje, kot tudi tistih, ki jih ne, a bi jih moral.

Pri zagotavljanju varstva pred diskriminacijo je treba upoštevati tri ključne vidike odgovornosti države:

- **dolžnost spoštovati** prepoved diskriminacije (torej s svojim ravnanjem, npr. pravnim urejanjem in politikami ne sme diskriminirati in se mora tega sistematično vzdržati);
- **dolžnost varovati pred diskriminacijo** (npr. s pravnimi sredstvi, v tem okviru pa tudi pred kršitvami s strani tretjih oseb) ter
- **dolžnost vsem učinkovito zagotavljati enako obravnavanje v praksi**, in to ne le formalno, ampak tudi vsebinsko, to je dosegati čim bolj polno in enako uživanje pravice do enakega obravnavanja vsem.

V tem okviru je torej država dolžna odpravljati posledice diskriminacije in vsaj pri najpomembnejših dobrinah **vzpostavljati enake možnosti** ter včasih tudi vzpostavljati **enakost rezultatov**, tj. polno in enako uživanje pravic in sodelovanje v družbi. Dolžnost zagotavljanja enakega obravnavanja se zato ne izčrpa z zagotovitvijo formalne »enakopravne dostopnosti«.

V uvodni obrazložitvi zakona predlagatelj opredeljuje temeljna načela, med njimi tudi **načelo enakopravne dostopnosti**. To načelo razlaga tako, da »se ukrepi spodbujanja oblikujejo na nediskriminatoren način«. Vendar pa to načelo nato v normativnem delu zakonsko besedilo v 5. členu **izpelje bistveno ožje**, tj. da so »ukrepi za spodbujanje so dostopni vsem **pripadnikom posameznih ciljnih skupin** iz 9. člena tega zakona pod enakimi pogoji.«

Predlog ZSDV temelji na načelu »enakopravne dostopnosti« le za vse pripadnike posamezne ciljne skupine (v smislu, da so za vse določeni enaki pogoji). Zakonske rešitve sledijo zlasti potrebi po krepitvi kompetenc ljudi (čim večjim digitalnim spretnostim prebivalstva) in potrebam informacijske (digitalizirane) družbe, natančneje temu, kar bo ustvarjalec politik od njih pričakoval. Pri tem predlog ZSDV kot osrednje merilo ne določa čim bolj enakega zadovoljevanja potreb vseh ljudi oziroma njihovo enako digitalno opolnomočenje. V ospredju pristopa pripravljavca ni toliko vprašanje **položaja** ljudi (glede na okoliščine digitalizacije), ampak predvsem sam **proces** digitalizacije. Posledično zakonski predlog predvideva spodbude za digitalno vključevanje zelo široko, hkrati pa ne upošteva **specifičnih potreb najranljivejših skupin ljudi**.

Načelo enakopravne dostopnosti, kot ga izpeljuje ZSDV, je zato nezadostno vodilo. **Ne določa in s tem ne poudarja dovolj obveznosti oziroma načela (izenačevanja) enakih možnosti**.

Na podlagi tako dopolnjenega načela bi morali biti v nadaljevanju zakonski ukrepi namenjeni zlasti tistim, ki so najbolj prikrajšani in **ukrepe za digitalno vključenost najbolj potrebujejo** (npr. zaradi gmotnega položaja). Pri tem gre za vsebinsko zapoved, da morajo imeti **prednost** pri spodbujevalnih ukrepih najbolj **ranljivi** oziroma tiste skupine ljudi, ki so v **manj ugodnem položaju zaradi katerekoli osebne okoliščine**. Takih ukrepov namreč ni treba zagotavljati univerzalno oziroma

tistim, ki jih dejansko ne potrebujejo. Predvsem to ni primerno v okoliščinah, ko so (finančna) sredstva za doseganje ciljev omejena.
Predlog ZSDV pri predmetu urejanja torej **ne sledi primerno načelu nediskriminacije** ter načelu **enakih možnosti**. To ima posledice tudi pri drugih posameznih zakonskih rešitvah, zlasti glede tega, komu so ukrepi namenjeni in komu ne.

Zagovornik zato zakonodajalcu priporoča, da 5. člen spremeni tako, da kot temeljno načelo jasno določi, da so **ukrepi spodbujanja dostopni vsem po načelu enakega obravnavanja in načelu zagotavljanja enakih možnosti**. Temu načelu naj sledi tudi nadaljnje urejanje v drugih določbah predloga ZSDV (glej točko 3 tega priporočila).

Načelo enakih možnosti je pomembno tem bolj, za kolikor **pomembnejše pravice**, interese in življenjske priložnosti gre. **Digitalna vključenost** je po predlogu ZSDV možnost posameznikov, da dostopajo do razpoložljive informacijsko-komunikacijske infrastrukture ter digitalnih tehnologij, rešitev in storitev, jih kompetentno in varno uporabljajo, vanje zaupajo ter tako dejavno sodelujejo v informacijski družbi. Zato je pri tem pomembnem področju treba posvetiti posebno pozornost vprašanju, kako vsem formalno in dejansko **zagotoviti enake možnosti**.

3.

Zagovornik priporoča, naj se v predlogu ZSDV v 9. členu opredeli posebej ranljive skupine ljudi znotraj že predvsem starostno določenih ciljnih skupin, zlasti ljudi, ki se nahajajo v slabšem gmotnem položaju oziroma tveganju za revščino.

V 9. členu predlog ZSDV opredeljuje **devet ciljnih skupin**, ki so jim ukrepi spodbujanja namenjeni. V uvodni obrazložitvi je navedeno, da je taka členitev skupin potrebna, da se ukrepe lahko prilagaja **specifičnim potrebam** posamezne skupine prebivalstva. Na to predlog ZSDV veže različne spodbujevalne ukrepe za doseganje željene ravni digitalnih kompetenc pri različnih ciljnih skupinah. Navedba o prednostnih »**potrebah**« navedenih skupin, kot tudi sama členitev, je vprašljiva. Prebivalstvo deli predvsem (čeprav ne v celoti) po starostnih skupinah. Podrobnejša **obrazložitev konkretne rešitve manjka**, vključno z analizami in utemeljitvijo namena izbora teh skupin upravičencev (glej tudi točko 1 tega priporočila).

Tej razčlenitvi nato v predlogu ZSDV na različnih mestih (zlasti v 14. členu) **namenja različne oblike spodbujevalnih ukrepov** in s tem meri na različne želene stopnje njihovih digitalnih kompetenc. Ta členitev torej ni le statistična oziroma namenjena lažjemu pregledu določenih skupin prebivalstva, temveč gre za razlikovanje in posledično omejevanje sprejemanja točno določenih spodbujevalnih ukrepov. Hkrati se po predlogu ZSDV lahko nekatere ukrepe nameni kateri koli ciljni skupini, druge pa le izbranim.

Zaradi pomanjkanja obrazložitve te ureditve ni mogoče izključiti, da bi lahko šlo za **neutemeljeno neenako obravnavanje**, ki temelji tudi na osebnih okoliščinah kot je starost, izobrazba, družbeni položaj, poklic itd. Čeprav gre za ukrepe, ki neposredno ne izključujejo in tem ljudem prinašajo dodatne pravice, prav tako sodijo v okvir varstva pred diskriminacijo. Predvsem zaradi tega, ker so omejeni na ljudi z določenimi osebnimi okoliščinami, s tem pa **nedosegljivi vsem ostalim**, ki so lahko posledično neutemeljeno in s tem neupravičeno postavljeni v slabši položaj.

Za vsako odstopanje od enakega obravnavanja, ki temelji na osebnih okoliščinah, je treba najti **prepričljive razloge**, to je legitimen, ustavno dopusten cilj. Tudi sredstvo za doseganje tega legitimnega cilja v smislu primernosti in **sorazmernosti** mora biti ustrezno in pretehtati nad težo posledic za neenako obravnavanje.

Čeprav predlog ZSDV v 5. členu določa, da so »ukrepi za spodbujanje so dostopni vsem **pripadnikom posameznih ciljnih skupin** iz 9. člena tega zakona pod enakimi pogoji« in te ciljne skupine navede v 9. členu, pa druge določbe **vpeljujejo razlikovanje znotraj teh ciljnih skupin**. 18. člen (spodbude za nakup računalniške opreme – digitalni bon) določa, da lahko vlada ciljnim skupinam ali **delom ciljnih skupin** podeli finančno spodbudo v obliki dobroimetja – digitalnega bona za nakup računalniške opreme. Digitalni bon se podeli pripadnikom posamezne ciljne skupine, ki imajo **stalno prebivališče** v Republiki Sloveniji. Tretji odstavek 18. člena pa določa, da se za pridobitev digitalnega bona lahko predpišejo **pogoji**. Vlada lahko na podlagi 22. člena določi ciljno skupino ali **del ciljne skupine**, pripadnikom katere se podeli digitalni bon in določi morebitne **posebne pogoje** za pridobitev digitalnega bona. 27. člen (digitalni bon ’22) prav tako določa, da digitalni bon po sprejemu zakona prejmejo osebe, ki imajo na dan uveljavitve tega zakona stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so
udeleženci izobraževalnega programa, subvencioniranega iz proračunskih postavke vključenost 221016 in digitalna povezljivost 221015 državnega proračuna za leto 2022, ki so **odrasli**, **stari 55 let in več**, ali **upokojenci**.

Predlagatelj je v predlogu ZSDV, glede na besedilo osnutka v javni obravnavi, že umaknil predlog te spodbude kategoriji šoloobveznih otrok, **vpisanih v 9. razred,** ter udeležencev izobraževalnih programov na področju **naravoslovja in tehniških ved** v Republiki Sloveniji.

Takšno neenako obravnavanje znotraj ciljnih skupin samo po sebi ni vedno nedopustno, vendar mora biti razlikovanje utemeljeno.

Hkrati bi morala politika digitalnega vključevanja, ki jo udejanja predlog ZSDV, naslavljati **strukturne neenakosti znotraj ciljnih skupin**. Zagovornik pri tem opozarja, da ni jasno, zakaj med prednostne skupine, morebitne podskupine, pogoje oziroma merila pripravljavec ne uvršča drugih kategorij, zlasti tistih, ki so **v slabem gmotnem položaju**.

Velike razlike so tudi glede na **kraj bivanja** upravičencev, denimo pri tistih, ki živijo v odmaknjenih ruralnih naseljih brez internetnih povezav. Ti imajo slabše možnosti pridobivanja digitalnih kompetenc in dostopa do digitalne tehnologije (tudi zaradi slabše infrastrukture, npr. dostopa do spleta), hkrati pa bi jih zaradi odmaknjenosti najbolj potrebovali. Pomembno je razumeti tudi položaj ljudi, ki se znajdejo v **preseku teh lastnosti** in se jim negativne posledice zato ne le nakopičijo, ampak multiplicirajo, npr. starejših upokojenih revnih samskih žensk na podeželju, ko gre za učinek neugodnosti, ki so jim izpostavljeni zaradi več osebnih okoliščin hkrati.

Politične usmeritve, ki jih vsebuje predlog ZSDV**,** bi morale v tem okviru slediti pravnim obveznostim, ki jih, denimo, vsebuje Mednarodni pakt o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah (MPESKP). Ta tolmači prepoved diskriminacije tudi na način, da vsebuje **načelo primarnega zagotavljanja največjega možnega obsega pravic za tiste iz najbolj marginaliziranih in ranljivih družbenih skupin**. To je posebej pomembno v krizah, kakršna je nastala kot posledica pandemije koronavirusne bolezni. Iz obrazložitve predloga izhaja, da je digitalni bon za leto 2022 namenjen tudi blaženju teh posledic. Podobne obveznosti vsebujeta tudi Konvencija o otrokovih pravicah ter Konvencija o pravicah invalidov (MKPI).

V tem delu Zagovornik pozdravlja upoštevanje priporočila Zagovornika in dopolnitev osnutka predloga ZSDV, ki je med ciljne skupine v 9. členu dodal »**invalide**«. Ob tem opozarja, da bi bila primernejša uporaba izraza »**ljudje z invalidnostmi**«, kar bi sledilo terminologiji MKPI in omogočilo široko opredelitev te skupine.

4.

Zagovornik priporoča, naj se v predlogu ZSDV pri koriščenju ukrepov spremeni pogoj stalnega prebivališča.

18. člen predloga ZSDV določa, da lahko vlada določi finančno spodbudo v obliki dobroimetja – digitalnega bona za nakup računalniške opreme. Ta se podeli pripadnikom posamezne ciljne skupine, ki imajo **stalno prebivališče v Republiki Sloveniji**. Tudi 27. člen (digitalni bon '22) določa, da digitalni bon po sprejetju zakona prejmejo osebe, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Takšno omejevanje s pogojem stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji ni pojasnjeno in utemeljeno. Predlog ZSDV ljudi iz ciljnih skupin neenako obravnava na podlagi njihovih osebnih okoliščin stalnega prebivališča (npr. študenti ali upokojenci z bivališčem v tujini) in posredno državljanstva (npr. tujci z začasnih bivališčem, ki bivajo, se šolajo ali delajo v Sloveniji).

Tudi če je predlagatelj zakona zasledoval cilj, da bi digitalni bon prejeli le tisti, ki dejansko živijo v Sloveniji, je za dosego tega cilja na voljo milejši ukrep. Med upravičence bi lahko dodali tiste z začasnim bivališčem oziroma so rezidenti za daljši čas v Sloveniji in ki v Sloveniji tudi dejansko prebivajo, npr. otroci, ki se v Sloveniji šolajo in nimajo potrebne računalniške opreme (kar je posebej pomembno v času zapiranja šol zaradi koronavirusne bolezni).