REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:6d 0f 14 5e 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:16.01.2022
Datum in čas podpisa:12:01, 24.12.2020
Referenčna številka:0070-8/2020/1

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 550
gp@zagovornik-rs.si

Državni zbor Republike Slovenije
Poslanke in poslanci
Šubičeva ulica 4
1102 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-8/2020/1
Datum: 23. 12. 2020

Zadeva: **Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) pozdravlja interventne ukrepe, ki jih je pripravila Vlada RS in že sprejel Državni zbor. Predlog zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP7) se osredotoča tudi na nekatere družbene skupine, npr. na otroke, socialno šibke, študente, upokojence, kmete, brezposelne, delavce v zdravstvu in socialnem varstvu idr.

Zagovornik pozdravlja predloge ukrepov, ki tem skupinam izboljšujejo položaj in poskušajo izničiti negativne posledice epidemije, npr. solidarnostni dodatek za upokojence, solidarnostni dodatek za otroke in študente, izredno pomoč ob rojstvu otroka, začasno denarno nadomestilo, dodatek za delo v rizičnih razmerah, dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije javnim uslužbencem na delovnih mestih plačne skupine J v dejavnosti zdravstva in socialnega varstva, pomoč izvajalcem storitve pomoč družini na domu, spremembe pri davčni izvršbi idr.

Zagovornik ob tem opozarja na možnosti za izboljšavo nekaterih predlaganih ukrepov. Na podlagi druge, šeste in sedme alineje 21. člena ZVarD[1] poslankam in poslancem Državnega zbora priporoča, da:

1. **se ponovno prouči in opravi poglobljeno razpravo o predlaganih rešitvah, ki bi po 28. in 29. členu PKP-7 delodajalcem omogočile odpoved pogodb o zaposlitvi brez navedbe utemeljenega ali poslovnega razloga delavcem, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Pri tem je treba opraviti presojo, ali predlagana rešitev prestane test sorazmernosti oziroma bi lahko pomenila neposredno diskriminacijo zaradi starosti.**
2. **se sprejmeta 41. in 42. člena predloga PKP7, ki določata, da nadomestilo plače za delavce, ki zaradi karantene na domu oziroma varstva otrok ne morejo opravljati dela, ne sme biti nižje od minimalne plače v Republiki Sloveniji.**
3. **se dopolni in dodatno utemelji obrazložitev 86. člena, ki določa krizni dodatek za delavce, katerih zadnja izplačana mesečna plača ni presegla dvakratnika minimalne plače, saj ni jasno, kako upošteva neposredne in posredne uporabnike proračuna Republike Slovenije idr.; prav tako ni jasno, kako je ta pravica zagotovljena staršem, ki v obdobju, ko velja pravica do dodatka, prejemajo starševsko nadomestilo in ne plače.**

[1] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg

4. **se v 93. členu, ki določa enkratni solidarnostni dodatek za otroke, doda določilo, da v primeru, ko ima otrok status dijaka, velja, da je upravičenec do enkratnega dodatka eden od staršev ali druga oseba za vsakega otroka, za katerega je upravičen do otroškega dodatka v prvem do šestem dohodkovnem razredu. Zagovornik prav tako priporoča, da se v 93. členu doda, da so do posebne dodatne finančne pomoči upravičene tudi enostarševske družine.**

5. **država študentom, ki jim študentsko delo predstavlja glavni vir preživetja in so zaradi epidemije koronavirusne bolezni ostali brez možnosti študentskega dela, namesto enkratnega solidarnostnega dodatka za študente (94. člen) zagotovi mesečni denarni prejemek vsaj za čas trajanja epidemije. Zagovornik ob tem predlaga, da se:**
   - **kot merilo za presojanje položaja in upravičenosti do pomoči upoštevajo prihodki iz opravljenega študentskega dela v določenem obsegu in v določenem obdobju pred pričetkom epidemije (po vzoru ukrepov za druge skupine);**
   - **višina tega denarnega prejemka študentom določi tako, da jim bo zagotovljena minimalna socialna varnost (skupni povprečni mesečni stroški študenta znašajo prek 500 evrov);**
   - **pomoč dodeli vsem (rednim in izrednim) študentom, ne glede na stalno bivališče v RS;**
   - **višja pomoč nameni posebej ranljivim skupinam študentov, npr. študentskim družinam in študentom s posebnimi potrebami, ki so tudi sicer deležni posebnih ukrepov (pri pogojih študija, bivanju, štipendiranju, subvencionirani prehrani idr.;**
   - **pomoč uvede tudi za tiste dijake in udeležence izobraževanja odraslih, ki so v primerljivem položaju s študenti (nezaposleni, brez drugih virov prihodkov idr.).**

6. **se izredna pomoč ob rojstvu otroka (100. člen) dodeli staršem novorojenčkov, ki imajo v RS prijavljeno stalno ali začasno prebivališče in v RS dejansko prebivajo. Zagovornik priporoča 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 uveljavila pravico do pomoči ob rojstvu otroka. Prav tako Zagovornik priporoča, da se izredna pomoč ob rojstvu otroka dodeli vsem staršem, katerih otroci so se rodili v letu 2020.**

7. **država zagotovi primerno in dostojno plačilo ter dodatek za delo v rizičnih razmerah (za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za koronavirusno boleznijo) dijakom, študentom, upokojencem, prostovoljcem idr., ki v času epidemije opravljajo delo v zdravstvu in v domovih za starejše ter v posebnih socialno-varstvenih zavodih.**

8. **se vsem stanovalcem domov za starejše, posebej pa umirajočim, v vseh fazah epidemije omogoči redne stike s svojci in bližnjimi. Zdravim oziroma premičnim stanovalcem naj se omogoči gibanje tudi v času epidemije oziroma zaprtja domov zaradi potrjenih okužb v njih. V ta namen naj država domovom za starejše dodeli dodatna javna sredstva za kritje stroškov, povezanih z zagotavljanjem teh pravic.**

Zagovornik v nadaljevanju podaja podrobnejšo utemeljitev priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

V vednost:
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije (gp.gs@gov.si)
- Varuh človekovih pravic RS (info@varuh-rs.si)

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-8/2020/1

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-8/2020/1

1.

Zagovornik priporoča, da se ponovno prouči in opravi poglobljeno razpravo o predlaganih rešitvah, ki bi po 28. in 29. členu PKP-7 delodajalcem omogočile odpoved pogodb o zaposlitvi brez navedbe utemeljenega ali poslovnega razloga delavcem, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Pri tem je treba opraviti presojo, ali predlagana rešitev prestane test sorazmernosti oziroma bi lahko pomenila neposredno diskriminacijo zaradi starosti.

Po 28. členu PKP7 se v **Zakonu o delovnih razmerjih** se v 89. členu doda nov tretji odstavek, ki se glasi: »Ne glede na prejšnji odstavek lahko delodajalec delavcu **odpove pogodbo o zaposlitvi brez navedbe utemeljenega razloga** iz prve alineje prvega odstavka in z odpovednim rokom 60 dni, **če delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine** v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje.«. Smiselno s podobno določbo se po 29. členu PKP7 predlaga, da se v **Zakonu o javnih uslužbencih** doda nov 156.a člen, ki se glasi: »Ne glede na prejšnji člen lahko delodajalec delavcu odpove pogodbo o zaposlitvi brez navedbe poslovnega razloga in z odpovednim rokom 60 dni, če delavec izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje.«.

Zagovornik uvodoma izpostavlja, da danes ljudje ostanejo delovno aktivni tudi po tem, ko dosežejo upokojitveno starost. Delovno aktivnost starejših se spodbuja in je odraz dolgožive družbe ter priznavanja, da imajo starejši pravico do neodvisnega življenja. Predlagane rešitve ta izhodišča postavljajo pod vprašaj. Posplošena stališča v predlogu, da so starejši delavci načeloma manj produktivni, predragi ipd. kažejo na stereotipe in predsodke, ki spodbujajo starizem.

Predloga obeh rešitev posegata v varstvo pred prenehanjem delovnih razmerij starejših delavcev, ki so izpolnili pogoje za starostno upokojitev. Gre za ukrepe, ki so po svojem namenu in učinkih trajni oz. sistemski in se ne odzivajo ciljno le na začasne izjemne razmere zaradi blaženja posledic epidemije COVID-19. Predlagane rešitve niso bile predmet javne razprave ali socialnega dialoga. Navedene rešitve naj bi začele učinkovati brez običajnega odloženega roka že naslednji dan po objavi PKP7 v Uradnem listu.

Zagovornik ocenjuje, da je **obrazložitev obeh predlogov pomanjkljiva**. PKP7 v obrazložitvi obeh členov sicer navaja nekatere možne legitimne cilje za take ukrepe, ki bi lahko bili v javnem interesu. Vendar pa ni v ničemer obrazloženo ali predlagani ukrepi morda predstavljajo starostno diskriminacijo ali ne, saj obrazložitev ne vsebuje presoje testa sorazmernosti. Prikaz starejše ustavnosodne prakse in omemba najsplošnejših izhodišč Sodišča EU v ta namen po oceni Zagovornika ne zadošča.

Predlog tudi **ne vsebuje presoje skladnosti s primarnim pravom EU** (načelo enakega obravnavanja, 15. (svoboda izbire poklica in pravica do dela) in 21. členom (prepoved diskriminacije) Listine EU o temeljnih pravicah ter 2. in 10. člena (načelo enakega obravnavanja, prepoved diskriminacije, zapoved spodbujanja načela enakega obravnavanja), Pogodba o delovanju Evropske unije) **in sekundarnim pravom EU**, zlasti Direktivo 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu št., pri čemer prepoved diskriminacije na podlagi starosti po tej direktivi pomeni »le« posebno uporabo splošnega načela enakega obravnavanja.[2]

Zagovornik ocenjuje, da obravnavani vprašanji sodita v domet primarnega prava EU. Navedba, da predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravom EU zato ni ustrezna in je lahko zavajajoča, saj bi navedeni določbi utegnili povzročiti odstopanje oz. njegovo neposredno kršitev (kljub načelu primarnosti, neposredne uporabnosti in prevlade). Zagovornik izpostavlja, da bi moralo biti pravo EU zato pomembno merilo za presojo pravne sprejemljivosti predlaganih rešitev. Pravo EU je tudi razlog, da Zagovornik oba predloga obravnava skupaj, saj je varstvo pred diskriminacijo v delovnem pravu v javnem in zasebnem sektorju v temelju enotna.

Določbi omogočata slabše obravnavanje najstarejših delavcev v primerjavi z drugimi delavci glede prenehanja delovnega razmerja.

[2] Glej v tem smislu sodbo Sodišča EU v zadevi Werner Mangold proti Rüdiger Helm, C-144/04, točke od 74 do 76, ali sodbo v zadevi Seda Kücükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG, C-555/07.

Delovno razmerje prvim lahko zaradi predlaganih določb preneha (brez navedbe drugih specifičnih razlogov, kot velja za ostale delavce) le zaradi izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine (torej je takšno obravnavanje vezano na določeno doseženo starost, praviloma 65 let). Dejstvo, da ne gre za avtomatsko prenehanje delovnega razmerja ali upokojitev po zakonu, ne spreminja dejstva, da gre za slabše obravnavanje. Zato je trditev, da zakonska rešitev ne posega v delavčev pravni položaj, napačna. Taka slabša obravnava prav tako temelji na kriteriju starosti in bi lahko ustrezala opredelitvi neposredne diskriminacije po pravu EU. Pomembno je, da bi predlagani ukrepi pravni položaj teh delavcev trajno poslabšali v izjemno kratkem času (kar je lahko sporno z vidika načela zaupanja v pravo) in bi jih pri odpuščanju oz. prenehanju kateregakoli delovnega razmerja trajno postavili v veliko negotovost, tudi če bi skušali ostati na trgu dela. Določbi lahko vplivata tudi na druga vprašanja varstva pravic teh oseb, npr. na premoženjska vprašanja (vprašanje gmotne varnosti s pokojnino, ki pomeni praviloma znižanje dohodkov, morebitna kreditna (ne)sposobnost itd.), ter tudi na pravice drugih, npr. zavarovanja bližnjih družinskih članov.

Iz razmeroma obsežne prakse Sodišča EU o prenehanjih delovnega razmerja in upokojitvah ob določenih starostih izhaja, da je koncept neposredne diskriminacije avtonomno vprašanje (primarnega) prava EU, da pa imajo države določeno mero proste presoje pri uvedbi morebitnega odstopanja od načela enakega obravnavanja zaradi starosti. Tako odstopanje pa je **izjema**, **ki jo je treba tolmačiti restriktivno**, diskrecija pa zato ni neomejena, niti se ne sme sprevreči v razvrednotenje načela enakega obravnavanja. Predlagana ureditev določa zelo široko splošno izjemo od prepovedi take diskriminacije pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi za vse zaposlene v delovnih razmerjih.

Iz prakse Sodišča EU izhaja, da morajo morebitna odstopanja od enakega obravnavanja zasledovati **cilje javne politike**, ukrepi pa bi morali biti oblikovani tako, da spodbujajo javni interes in ne zgolj zmanjševanja stroškov.[3] Ekonomski cilji (prihranki, enostavnost odpovedi oz. manjše administrativno breme za delodajalce) sami zase ne morejo biti legitimni cilji z vidika prava EU. Vsak legitimen cilj sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje niti o **primernosti** nekega ukrepa (vzročna zveza v konkretnem primeru), niti presoje o njegovi **nujnosti** (neobhodni potrebnosti), niti ne mora zadoščati za sklep o **sorazmernosti v ožjem smislu** (tehtanje vrednot). Pri presoji je v vsakem primeru posebej treba skrbno preučiti vse elemente in učinke ukrepov posebej in njihov medsebojni učinek. Praksa Sodišča EU opozarja, da je lahko pomemben tudi **način sprejemanja odločitev**[4] ter predvidljivost oz. možnost prizadetih za prilagajanje novim pogojem.[5]

Zagovornik izpostavlja, da je predlagani ukrep lahko vprašljiv z vidika primernosti, če naslavlja vprašanja, katerih reševanje je dosegljivo z drugimi, bolj ciljnimi ukrepi. Tako dejstvo, da so starejši delavci za delodajalca dražji neposredno povzroča npr. kar določba 129. člena ZDR-1, ki jamči dodatek na delovno dobo (ki je lahko problematičen z vidika posredne diskriminacije mlajših), a je predlog ne naslavlja. Predlog tudi ne naslavlja dvoreznosti posameznih elementov posebne zaščite delavcev starejših od 55 let pred odpuščanjem. Prav tako je ukrep večji medgeneracijski solidarnosti oz. pomlajevanju zaposlenih lahko namenjen le abstraktno, saj delodajalcev ne zavezuje, da kasneje zaposlijo kogarkoli, sploh pa mlajše delavce. Ukrepu v tem smislu manjka tudi natančna analiza trga dela in njegovih posameznih segmentov oz. položaja po panogah (kjer naj bi se kazalo domnevno preveliko število starejših delavcev oz. omejitve za mlajše). Učinki ukrepov tudi niso zgolj enosmerni. V smislu medgeneracijske solidarnosti nikakor niso zanemarljivi javnofinančni učinki, saj je pričakovati, da bi ukrepi lahko pomenili nepredvideno predčasno upokojevanje znatnega števila ljudi. Kot že omenjeno, se zasledovani cilj ukrepa tudi ne sklada s prizadevanji za podaljševanje strukturno neugodnega stanja primerjalno relativno šibke delovne aktivnosti starejših ter z načelnimi usmeritvami glede dolgožive družbe.

Zagovornik posebej opozarja tudi na standarde Mednarodnega pakta o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah (MPESKP) za **omejevanje pravic v času kriznih razmer**[6]. V primerih omejevanja pravic ni dopustno poseganje v zaščiteno jedro posameznih pravic ali kršiti prepovedi diskriminacije. Še več, velja **načelo primarnega zagotavljanja največjega možnega obsega pravic za tiste iz najbolj marginaliziranih in ranljivih družbenih** skupin. Pravo MPESKP nedvomno opozarja, da je

[3] Glej npr. zadevo C-388/07, Age Concern England (2009) ali združeni zadevi C-159/10 in 160/10, Fuchs in Köhler proti Land Hessen (2011).
[4] Glej npr. zadevo Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA (2007).
[5] Glej npr. zadevo C-286/12 Evropska komisija proti Madžarski.
[6] Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Letter to States Parties, 16 May 2012; glej tudi Statement by Mr. Ariranga G. Pillay, Chairperson, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 67th Session of the United Nations General Assembly 2012, 23 October 2012, New York.

trajna regresija pri standardu uživanja konvencijskih pravic prepovedana. Ta je lahko kvečjemu začasna, če je utemeljena s posebnimi razlogi.
Taki ukrepi morajo biti **nujni, razumni, začasni in sorazmerni**, pri tem pa se upošteva zlasti možna alternativna ravnanja (npr. druge, manj obremenjujoče ukrepe, ki so na voljo), pa tudi opustitve.

COVID-19 nedvomno lahko predstavlja pomembne zunanje razloge za nastanek poslovnih razlogov za prenehanje delovnega razmerja. Že obstoječa zakonodaja (npr. prva in druga alineja 89. člena ZDR-1) pa delodajalcem (tudi) v kriznih razmerah delodajalcem omogoča naslavljanje vprašanja presežnih delavcev, zakonodajalec pa lahko po potrebi še olajša delodajalcem, da objektivno slabše delavce (ki pa to niso zaradi posledic svojih osebnih okoliščin, npr. starosti, invalidnosti itd.) morebiti lažje nadomesti z boljšimi.

2.

Zagovornik priporoča, da se sprejmeta 41. in 42. člena predloga PKP7, ki določata, da **nadomestilo plače** za delavce, ki zaradi karantene na domu oziroma varstva otrok ne morejo opravljati dela, **ne sme biti nižje od minimalne plače** v Republiki Sloveniji.

Zagovornik je 8. 10. 2020 v Priporočilu Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (PKP5) priporočil, da se tudi za delavce iz 57. člena predloga PKP5 zagotovi nadomestilo, ki ni nižje od minimalne plače, kar pomeni, da bi bili v pravici do nadomestila izenačeni delavci, ki so na čakanju, z delavci, ki ne morejo opravljati dela zaradi karantene ali varstva otrok.

Drugi odstavek 26. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 in 61/20), ki je veljal od 13. marca 2020, je že določal, da v času začasnega čakanja na delo in v času, ko delavec zaradi višje sile ne opravlja dela, prejme nadomestilo plače, ki ne sme biti nižje od minimalne plače v Republiki Sloveniji.

Predlog Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (PKP5) je enako določil v 69. členu, ki določa pravico do nadomestila plače v času začasnega čakanja na delo. Vendar pa je za razliko od prvotnega zakona PKP5 iz zagotavljanja nadomestila vsaj v višini minimalne plače izpustil delavce, ki zaradi odrejene karantene ali višje sile, ki je posledica obveznosti varstva otroka, ne morejo opravljati dela. Zaradi primerljivih položajev oseb, ki ne morejo opravljati dela zaradi s COVID-19 povezane višje sile, je Zagovornik priporočal, da se tudi za delavce iz tega člena zagotovi nadomestilo, ki ne sme biti nižje od minimalne plače v Republiki Sloveniji.
41. in 42. člen predloga PKP7 sledita temu priporočilu in določata, da ne glede na 57. člen in 59. člen ZZUOOP nadomestilo plače ne sme biti nižje od minimalne plače v Republiki Sloveniji. Zato Zagovornik priporoča sprejetje teh dveh členov.

3.

Zagovornik priporoča, da se dopolni in dodatno utemelji obrazložitev 86. člena, ki določa **krizni dodatek za delavce**, katerih zadnja izplačana mesečna plača ni presegla dvakratnika minimalne plače, saj ni jasno, kako upošteva **neposredne in posredne uporabnike proračuna** Republike Slovenije idr.; prav tako ni jasno, kako je ta pravica zagotovljena staršem, ki v obdobju, ko velja pravica do dodatka, prejemajo **starševsko nadomestilo in ne plače**.

86. člen predloga PKP7 določa, da mora delodajalec delavcu, ki v času epidemije dela, k plači za mesec december izplačati dodatek v višini 200 eurov, ki je oproščen plačila vseh davkov in prispevkov. Do dodatka so upravičeni delavci, katerih zadnja izplačana mesečna plača ni presegla dvakratnika minimalne plače. Sredstva za izplačilo kriznega dodatka se zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije oziroma iz sredstev, pridobljenih iz proračuna Evropske unije, izplača pa jih Finančna uprava Republike Slovenije.

Četrti odstavek določa, da "neposredni in posredni uporabniki proračuna Republike Slovenije in občinskih proračunov ter tuja diplomatska predstavništva in konzulati, mednarodne organizacije, predstavništva mednarodnih organizacij ter institucije, organi in agencije Evropske unije v Republiki

Sloveniji, niso upravičeni do ukrepov iz tega člena", pri čemer ni jasno, ali ti subjekti niso upravičeni do povračil iz petega odstavka ali se to nanaša na krizni dodatek na splošno. V slednjem primeru ni utemeljeno, zakaj bi bili zaposleni pri teh pravnih subjektih obravnavani drugače od ostalih.

Prav tako ni jasno, kako so do kriznega dodatka upravičeni tisti, ki npr. koristijo materinski, očetovski oziroma starševski dopust, saj prvi odstavek določa, da je merilo zadnja izplačana mesečna plača delodajalca, ti pa prejemajo starševsko nadomestilo, ki ga ne izplača delodajalec, temveč država.

4.

Zagovornik priporoča, da se v 93. členu, ki določa **enkratni solidarnostni dodatek za otroke**, doda določilo, da v primeru, ko ima **otrok status dijaka**, velja, da je upravičenec do enkratnega dodatka eden od staršev ali druga oseba za vsakega otroka, za katerega je upravičen do otroškega dodatka v **prvem do šestem dohodkovnem razredu**. Prav tako Zagovornik priporoča, da se v 93. členu doda, da so do posebne dodatne finančne pomoči upravičene tudi **enostarševske družine**.

V predlogu prvega odstavka 93. člena PKP7 je določba, ki govori, da je upravičenec do enkratnega solidarnostnega dodatka v višini 50 eurov za otroka eden od staršev ali druga oseba za vsakega otroka, za katerega je **upravičen do otroškega dodatka v prvem do petem dohodkovnem razredu** za mesec november 2020.

V obrazložitvi tega dela člena pripravljavec zakona pojasni, da s predlogom člena z namenom blažitve posledic epidemije za najranljivejše skupine predlaga ureditev enkratnega solidarnostnega dodatka za družine, ki so bili v mesecu novembru 2020 upravičene do otroškega dodatka v prvem do petem dohodkovnem razredu v višini 50 evrov za otroka. To pomeni, da **povprečni mesečni dohodek družine na osebo ne presega višine 563,60 evrov, kolikor je sicer zgornja meja za peti dohodkovni razred**.[7]

Pripravljavec zakona v obrazložitvi navaja, da so v času zaprtja šol in vrtcev otroci doma. Družine, uvrščene v dohodkovne razrede od 1 do 5, bi imele sicer za otroke, ki so učenci ali **dijaki, v celoti ali delno subvencionirano malico**. **Gre torej za namen kompenzacije subvencije malice, ne glede na to, ali gre za subvencijo v celoti ali v znižanem deležu.**

Zakon o šolski prehrani v svojem 13. členu določa, da se iz državnega proračuna zagotavljajo sredstva za subvencioniranje ene malice dnevno na učenca in dijaka iz socialno manj vzpodbudnega okolja ter sredstva za subvencioniranje enega kosila dnevno na učenca iz socialno manj vzpodbudnega okolja[8]. Namen zakonodajalca je, da s subvencioniranjem zagotovi čim večjemu številu otrok v šolah prehrano, **pridobitev subvencije pa je praviloma odvisna od povprečnega mesečnega dohodka na osebo v družini.**[9]

V skladu s 25. členom Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev[10] pripada **dijakom subvencija malice**, če se redno izobražujejo in so prijavljeni na malico.

Višina subvencije malice za dijake[11] je odvisna od povprečnega mesečnega dohodka družine na osebo, ugotovljenega v odločbi o otroškem dodatku ali državni štipendiji, in sicer:

- če je višina dohodka do 446,63 evrov, pripada dijaku subvencija malice v 100 % višini cene malice,
- če je dohodek od 446,63 do 563,60 evrov, pripada dijaku subvencija malice v višini 70 % cene malice,
- **če je dohodek od 563,61 do 680,61 evrov, pripada dijaku subvencija malice v višini 40 % cene malice**.

Glede na zapisano so upravičeni do delno subvencionirane malice tudi tisti dijaki, pri katerih je povprečni mesečni dohodek družine na osebo višji od petega dohodkovnega razreda za pridobitev otroškega dodatka, ki sicer znaša od 446,63 do 563,60 evrov. **Do subvencija malice v višini 40 %**

[7] https://www.gov.si/teme/otroski-dodatek/
[8] Uradni list RS, št. 3/13, 46/14 in 46/16 – ZOFVI-L
[9] https://e-uprava.gov.si/podrocja/izobrazevanje-kultura/osnovna-sola/subvencioniranje-solske-prehrane.html
[10] Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18 in 47/19)
[11] https://www.gov.si/teme/subvencije-prehrane-za-ucence-in-dijake/

cene malice so namreč upravičeni tudi dijaki, pri katerih je mesečni dohodek na družinskega člana od 563,61 do 680,61 evrov, kar predstavlja šesti dohodkovni razred.[12]

Če želi pripravljavec zakona v celoti doseči zapisani cilj, da je enkratni solidarnostni dodatek za otroka namenjen za kompenzacijo v celoti ali delno subvencionirane malice za učence ali dijake, naj to stori na vključujoč način in v določbo 93. člena PKP7 umestiti določbo, ki bo to možnost dajala tudi tistim **dijakom**, ki imajo **delno subvencionirano malico na podlagi umeščenosti v šesti dohodkovni razred**.

Sedmi odstavek 93. člena PKP7 določa, da se ne glede na zakon, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, 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.

Po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1)[13] znaša sicer dodatek za velike družine s tremi otroki na letni ravni 395 eurov, za družine s štirimi ali več otroki pa 480 eurov.

Po 72. členu ZSDP-1 je enostarševska družina »skupnost enega od staršev z enim ali več otrokom, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem ne prejema prejemkov za preživljanje ali je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem od staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema«.

Otroci so v enostarševskih družinah v celoti materialno odvisni od prihodkov enega starša – hranitelja, in so torej zaradi tega **bolj ranljivi v okoliščinah, ki (lahko) negativno vplivajo na zaposlitveni status ali prihodke tega starša.** V času trajanja epidemije, ko so vrtci, šole in drugi vzgojno-izobraževalni zavodi zaprti, so starši v teh družinah praviloma odsotni z dela ali imajo znižane dohodke zaradi skrbstvenih dolžnosti, torej praviloma ne delajo.

Kaže, da imajo ukrepi za zajezitev posledic epidemije nesorazmerno **večji negativni vpliv na socialni položaj enostarševskih družin** (zlasti na delovno aktivnost, na zaposlitveni status enega starša – skrbnika ali na njegove oziroma njene prihodke, če gre za samozaposleno osebo). Zato Zagovornik meni, da **potrebujejo tudi enostarševske družine najmanj primerljivo dodatno finančno pomoč, kot gre velikim družinam**, v katerih sta sicer dva hranitelja, in kjer si ta lahko delita tudi skrbstvene dolžnosti, torej lahko laže usklajujeta poklicno in družinsko življenje.

5.

Zagovornik priporoča, da država **študentom,** ki jim študentsko delo predstavlja glavni vir preživetja in so zaradi epidemije koronavirusne bolezni ostali brez možnosti študentskega dela, namesto enkratnega solidarnostnega dodatka za študente (94. člen) **zagotovi mesečni denarni prejemek vsaj za čas trajanja epidemije**, po potrebi pa tudi po preklicu epidemije. Zagovornik ob tem predlaga, da se:

- kot merilo za presojanje položaja in upravičenosti do pomoči upoštevajo prihodki iz opravljenega študentskega dela v določenem obsegu in v določenem obdobju pred pričetkom epidemije (po vzoru ukrepov za druge skupine);
- višina tega denarnega prejemka študentom določi tako, da **jim bo zagotovljena minimalna socialna varnost** (skupni povprečni mesečni stroški študenta znašajo prek 500 eurov);
- pomoč dodeli **vsem (rednim in izrednim) študentom, ne glede na stalno bivališče v RS;**
- višja pomoč nameni posebej ranljivim skupinam študentov, npr. **študentskim družinam** in **študentom s posebnimi potrebami**, ki so tudi sicer deležni posebnih ukrepov (pri pogojih študija, bivanju, štipendiranju, subvencionirani prehrani idr.;
- pomoč uvede tudi za tiste **dijake** in **udeležence izobraževanja odraslih**, ki so v primerljivem položaju s študenti (nezaposleni, brez drugih virov prihodkov idr.).

Zagovornik je 10. 4. 2020 Vladi RS posredoval **priporočila**, ki so se nanašala na vprašanje enake obravnave vseh oseb ne glede na njihove osebne okoliščine ter na vprašanje potreb oseb, ki so jih ali bi jih lahko posledice epidemije prizadele bolj kot druge zaradi določene osebne okoliščine.[14]

[12] https://www.gov.si/teme/otroski-dodatek/
[13] Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18 in 81/19

Zagovornik je v okviru tega priporočila predlagal tudi pomoč **študentom, dijakom in udeležencem izobraževanja odraslih**. Nekatera priporočila so bila upoštevana, nekatera delno, nekaj jih je ostalo nenaslovljenih, na kar je Zagovornik opozoril s priporočilom Državnemu zboru (23. 4. 2020).[15]
Delno so bila upoštevana tudi priporočila glede **pomoči mladim**, saj je Zagovornik priporočal višji mesečni dodatek, dodeljen za čas trajanja razmer; posebej višji dodatek ranljivim skupinam študentov ter upravičenost do dodatka ne glede na pogoj **stalnega bivališča v RS** (tujci v RS in slovenski študenti v tujini).

Že v času prvega vala epidemije koronavirusne bolezni je Zagovornik opozoril na nezavidljiv položaj mladih, ki se soočajo s posledicami šolanja na daljavo, prepovedi zbiranja, pomanjkanja socialnih stikov idr. Med mladimi so v specifičnem položaju **študenti**. Večinoma niso zaposleni ali samozaposleni, mnogi med njimi pa so **finančno odvisni** od svojih lastnih prihodkov, predvsem začasnega in občasnega dela dijakov in študentov (t.i. študentsko delo).

V Sloveniji je po izsledkih raziskave EVROŠTUDENT VI[16] približno **polovica študentov ocenila, da delajo, da si lahko pokrijejo svoje življenjske stroške**. Večina denarja, s katerim so mesečno razpolagali študenti v Sloveniji, predstavlja njihov **lastni zaslužek od dela**, sledijo prihranki. Šele na tretjem mestu so bili prejemki staršev in skrbnikov, na četrtem mestu pa prejemki od štipendij.

Pogosto so to ravno socialno ogroženi študenti, ki si lastne prihodke zagotavljajo zaradi **nizkih državnih štipendij.** Državno štipendijo, ki v povprečju v Sloveniji znaša približno **125 evrov**, prejema le ena petina študentov. Medtem znašajo povprečni mesečni stroški študenta prek **500 eurov**.[17]

Izpostaviti velja tudi, da je status študenta **nezdružljiv s statusom brezposelne osebe**. Študentske socialne pravice niso dostopne za tiste, ki so v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti, niso vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu oziroma niso poslovodne osebe gospodarskih družb ali direktorji zasebnih zavodov.[18] Študenti pa imajo tudi **omejene možnosti prejemanja denarne socialne pomoči**, saj lahko študent do dopolnjenega 26. leta denarno socialno pomoč pridobi le v okviru svoje družine.

Ukrepi za omejevanje širjenja epidemije so študente v finančnem smislu najbolj prizadeli zaradi izjemnega upada ponudbe študentskega dela, ki je eno izmed najbolj fleksibilnih pogodbenih oblik dela. **Ponudba študentskega dela** je v drugi polovici marca in v aprilu 2020 upadla za 90 %, v drugi polovici marca in **aprila za 50 %**, celotni trg študentskega dela je po prvem valu epidemije le počasi rastel, tako je bil maja še vedno za okoli 40 %, junija pa za 30 % nižji od preteklega leta.[19] Mnogi študenti so tako ostali brez najpomembnejšega vira prihodka. Tudi zanje velja, da bi se utegnili zatekati k delu na črno, da bi rešili svoje eksistenčne težave. Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je leta 2019 skoraj 20.000 dijakov in študentov prek študentskega dela zaslužilo vsaj 50 % neto minimalne plače (330 eurov mesečno). Teh približno **20.000 dijakov in študentov** je najbolj ogroženih zaradi upada študentskega dela, med njimi pa predvsem tisti, ki so študentsko delo izgubili in se niso mogli nasloniti na prihranke ali sredstva, ki bi jim jih lahko zagotovila družina. Mnogi od njih izobraževanja oziroma študija s tolikšnim izpadom dohodkov izobraževanja ne bodo mogli zaključiti.[20]

Medtem ko je delavcem, ki delo opravljajo po pogodbi o zaposlitvi, omogočena npr. uporaba instituta čakanja na delo, denarnih nadomestil za čas brezposelnosti, nadomestil zaradi varstva otrok zaradi višje sile idr., so mnogi študenti čez noč ostali brez glavnega vira prihodka.

Ob tem so v času epidemije **omejene ostale pravice**, ki izhajajo iz statusa študenta, predvsem bivanje v študentskih domovih, subvencioniran javni potniški promet in subvencionirana študentska

14 Dostopno prek: http://www.zagovornik.si/priporocila-2020/
15 Prav tam.
16 Nacionalno poročilo EVROŠTUDENT VI – Slovenija (2016–2018). EVROŠTUDENT VII je mednarodna znanstvena raziskava, ki v letih 2019-2021 poteka v osemindvajsetih državah Evrope. V Sloveniji je nosilec raziskave Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Pedagoški inštitut pa je izvajalec raziskovalnega dela. Dostopno na: https://www.pei.si/raziskovalna-dejavnost/projekti/evrostudent-vii/
17 Prav tam.
18 69. člen Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17 in 175/20 – ZIUOPDVE)
19 Glej Krajnc, Maša. 2020. Problematizacija vladne obravnave študentov v času epidemije. Članek bo objavljen v zborniku Slovenskega sociološkega društva: Neenakosti in politika in dostopen na: https://www.sociolosko-drustvo.si/
20 Podatki Študentske organizacije Slovenije. Dostopno na: https://www.studentska-org.si/sporocilo-za-javnost-studenti-v-casu-epidemije-covid-19/

prehrana. Študenti ne morejo niti računati na odloge plačil šolnin ali najemnin za bivanje (v tržnih nastanitvah, kjer jih biva približno ena tretjina).

Zagovornik **pozdravlja vse dosedanje ukrepe vlade**, ki izboljšujejo položaj študentov, npr. možnost dodatnega leta študija zaradi nezmožnosti opravljanja študijskih obveznosti, brezplačne vozovnice za javni potniški promet za čas, ko uporaba ni mogoča, brezplačno bivanje v študentskih domovih za čas, ko se študenti izselijo, možnost mirovanja štipendij v naslednjem študijskem letu, če zaradi epidemije ni bilo mogoče opraviti študijskih obveznosti, spremembe pri uveljavljanju izjemnih dosežkov za Zoisove štipendije idr.

Kljub temu Zagovornik ponovno opozarja na izpostavljene in **nenaslovljene socialne stiske mnogih študentov**. Povprečni stroški za bivanje študentov, ki ne živijo s starši, znašajo 165 eurov, kar pomeni, da enkratni dodatek za študente v višini 150 evrov[21] ni in ne bo pokril niti ene mesečne najemnine teh študentov.[22]

Še posebej so v težkem položaju študenti:

- ki jim študentsko delo predstavlja glavni vir preživetja (npr. manj premožni);
- ki plačujejo šolnine;
- katerih kraj stalnega prebivališča ni v kraju študija;
- ki plačujejo tržne najemnine;
- ki se ne morejo vrniti k staršem ali skrbnikom;
- ki imajo eno ali več invalidnosti;
- ki imajo svojo družino (status študentske družine).

Zagovornik zato predlaga, da se enkratni solidarnostni dodatek za študente iz 94. člena predloga PKP7 zagotovi **mesečno, vsaj za čas trajanja epidemije** in ne kot enkratni znesek. O dodatku je treba razmisliti tudi v času po preklicu epidemije, dokler se stanje na trgu študentskega dela ne bo bistveno izboljšalo.

Tudi reden mesečni prejemek v višini iz prvega vala epidemije (150 evrov) najbolj ranljivim študentom ne bi zagotovil virov za preživetje, zato Zagovornik priporoča **dvig višine pomoči za študente**. Solidarnostni dodatek za upokojence po predlogu PKP 7 na primer znaša med 130 in 300 evrov ob prejemanju pokojnine, samozaposlenim, družbenikom, ki so poslovodne osebe in kmetom pa se je s PKP5 zagotovilo mesečni temeljni dohodek v višini 1100 evrov in povračilo delnega nadomestila za čas karantene v višini 250 evrov.

Vsi študenti niso ostali brez študentskega dela (trenutno približno 50-odstotni upad), vsi tudi niso odvisni od lastnih prihodkov in se ne soočajo s finančnimi težavami. Da bi bila pomoč pravična in bi jo prejeli tisti, ki jo dejansko potrebujejo (načelo utemeljenosti in sorazmernosti), bi jo bilo smiselno **vezati na pretekle prihodke študentov – potencialnih upravičencev**. Tudi tako bi lahko ob omejenih sredstvih zagotovili višjo denarno pomoč tistim, ki jo najbolj potrebujejo. Evidence na področju beleženja prihodkov od začasnega in občasnega dela dijakov in študentov omogočajo ugotavljanje višine zaslužkov v preteklih primerljivih obdobjih.

Primerljivo je pogoj za mesečni temeljni dohodek samozaposlenim, družbenikom, ki so poslovodne osebe in kmetom po PKP5 upad prihodkov upravičenca v letu 2020 zaradi posledic epidemije za več kot 20 odstotkov glede na leto 2019. Za izplačilo izredne pomoči v obliki mesečnega temeljnega dohodka za verske uslužbence po predlogu PKP7 (110. člen) upravičenec predloži izjavo, s katero izjavlja, da zaradi posledic epidemije COVID-19 ne more opravljati dejavnosti ali jo opravlja v bistveno zmanjšanem obsegu. Za kmete, starejše od 65 let, predlog PKP7 (v 95. členu) določa mejo obdavčljivih dohodkov po ZDoh-2 za leto 2019, preračunano na mesec, na 591,20 evrov.

Država je v prvem valu epidemije ukrepe že tudi omejila na tiste, ki niso v delovnem razmerju, samozaposleni, družbeniki, kmeti ali prejemniki drugih nadomestil po ZPIZ-2, kar je smiselno in primerljivo z visokošolsko zakonodajo.

21 Do 30. junija, ko se je zaključil rok za oddajo vloge za enkratni solidarnostni dodatek, je vlogo oddalo 56.418 oseb; to predstavlja 73,5 % vpisanih študentov in študentk v terciarno izobraževanje (od skupaj 76.728).
22 Nacionalno poročilo EVROŠTUDENT VI – Slovenija (2016–2018). EVROŠTUDENT VII je mednarodna znanstvena raziskava, ki v letih 2019-2021 poteka v osemindvajsetih državah Evrope. V Sloveniji je nosilec raziskave Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Pedagoški inštitut pa je izvajalec raziskovalnega dela. Dostopno na: https://www.pei.si/raziskovalna-dejavnost/projekti/evrostudent-vii/

Zagovornik posebej opozarja tudi na tiste študente, ki so na t.i. preseku ranljivih položajev, torej **študentske družine** in **študente s posebnimi potrebami**. Ti so že sicer deležni posebnih pravic, npr. v okviru dodatkov k državnim štipendijam, pri subvencioniranem bivanju, subvencionirani študentski prehrani idr., ki pa se v času epidemije zagotavljajo v omejenem obsegu.

Predlog PKP7 ponovno izpušča študente, ki **nimajo stalnega prebivališča v RS**. To so lahko ob tujcih, ki sicer v Sloveniji študirajo pod enakimi pogoji[23], tudi Slovenci v zamejstvu in po svetu, ki trenutno bivajo in študirajo v Sloveniji. Na to sta opozorili tudi Rektorska konferenca RS[24] in Študentska organizacija Slovenije[25].

Predlog PKP7 izpušča tudi **dijake** in **udeležence izobraževanja odraslih**, ki so lahko v vseh opisanih okoliščinah v primerljivem položaju s študenti (so odvisni od študentskega dela; bivajo v drugem kraju v tržnih namestitvah ali v dijaškem domu, ki je trenutno zaprt; ne prejemajo štipendij idr.).

6.

Zagovornik priporoča, da se **izredna pomoč ob rojstvu otroka** (100. člen) dodeli staršem novorojenčkov, ki imajo v RS prijavljeno **stalno ali začasno prebivališče** in v RS dejansko prebivajo. Zagovornik priporoča 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 uveljavila pravico do pomoči ob rojstvu otroka. Prav tako Zagovornik priporoča, da se izredna pomoč ob rojstvu otroka dodeli **vsem staršem, katerih otroci so se rodili v letu 2020.**

PKP7 v 100. členu določa pravico do **izredne pomoči ob rojstvu otroka** v višini 500 EUR, do katere je v skladu s prvim odstavkom tega člena upravičen eden od staršev za otroka s stalnim prebivališčem v RS, rojenega od dneva uveljavitve PKP7 do eno leto po koncu epidemije. Iz obrazložitve člena izhaja, da je namen ukrepa nasloviti stisko številnih družin v času epidemije, hkrati pa naj bi bil to tudi ukrep družinske politike za spodbujanje rojstev.

Pomoč ob rojstvu je družinski prejemek, urejen v 68. in 69. členu Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1)[26]. Predlagani ukrep iz 100. člena PKP7 torej predstavlja **posebno socialno ugodnost**, ki izhaja iz že obstoječe pravice po ZSDP-1. V skladu s 6. alinejo prvega odstavka 2. člena ZVarD je diskriminacija v zvezi s socialnimi ugodnostmi zaradi katerekoli osebne okoliščine prepovedana.

Ob sprejetju ZSDP-1[27] 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 RS posredovala uradni opomin zaradi neskladnosti takšne ureditve z *Direktivo 2011/98/EU 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*. EK je v opominu navedla, da je takratni ZSDP-1 »napačno prenesel določbe /direktive/ glede **pravice do enakega obravnavanja v zvezi z družinskimi prejemki**, ker je za dostop imetnikov enotnega dovoljenja do slednjih zahteval pogoj stalnega prebivališča« in da takšnega pogoja za slovenske državljane zakon ni določal.[28] Državni zbor je konec leta 2019 sprejel novelo ZSDP-1,[29] s katero je odpravil to neskladnost z Direktivo 2011/98/EU in, 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.**

23 Npr. 69. člen Zakona o visokem šolstvu navaja, da imajo študenti, ne glede na to, ali se študij izvaja kot redni ali izredni, pravice in ugodnosti, ki izhajajo iz naslova statusa študenta, kot jih določajo posebni predpisi, če niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti, niso vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu oziroma niso poslovodne osebe gospodarskih družb ali direktorji zasebnih zavodov.
24 Rektorska konferenca. Dostopno na: http://www.rkrs.si/sl/component/content/article/113-apel-rektorske-konference-rs-pristojnemu-ministrstvu-za-zagotovitevpogojev-za-uspeno-konanje-tudijskega-leta
25 Študentska organizacija Slovenije. Dostopno na: http://www.studentska-org.si/wp-content/uploads/2020/04/2020-41-PR.docx.pdf
26 Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18 in 81/19
27 Uradni list RS, št. 26/14
28 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_19_462
29 ZSPD-1C, Uradni list RS, št. 81/19

Predlagani **100. člen PKP7 pravico** do izredne pomoči ob rojstvu **pogojuje z otrokovim stalnim prebivališčem v RS**. Izpostaviti velja, da ukrep 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. Vendar, kot izhaja iz Zakona o prijavi prebivališča,[30] je prebivališče novorojenčka tujca – bodisi stalno bodisi začasno – enako prebivališču staršev. To pomeni, da bi bili iz predlaganega ukrepa izvzeti starši, ki imajo v Sloveniji le začasno prebivališče.
Upoštevajoč zgoraj navedeno vprašanje skladnosti z Direktivo 2011/98/EU ter upoštevajoč prvi odstavek 69. člena veljavnega ZSDP-1, **bi predlagana ureditev lahko pomenila neupravičeno neenako obravnavo zaradi osebne okoliščine državljanstva**. Iz obrazložitve k 100. členu PKP7 ni razvidno, kakšni naj bi bili legitimni razlogi za postavljanje pogoja stalnega prebivališča za dostop do predlagane socialne ugodnosti.

Nadalje Zagovornik izpostavlja, da drugi odstavek 69. člena ZSDP-1 pravico do pomoči ob rojstvu otroka določa tudi **drugi osebi in posvojitelju**, ki izpolnjujeta pogoje (stalno ali začasno prebivališče in dejansko prebivanje v RS), če te pravice ni uveljavil eden od staršev otroka. Kot izhaja iz obrazložitve k 69. členu ZSDP-1, »tudi te osebe imajo namreč strošek z nakupom opreme za otroka, ki jim je zaupan v vzgojo in varstvo z namenom posvojitve oziroma za posvojenca«.[31] Upoštevajoč namen ukrepa – torej nasloviti stisko številnih družin v času epidemije zaradi nižjih dohodkov, čakanja na delo, varstva otrok zaradi zaprtja vrtcev ali izgube zaposlitve – se te osebe trenutno nahajajo v primerljivem položaju s starši novorojenčkov. Iz obrazložitve 100. člena PKP7 ni razviden utemeljen razlog, zakaj bi se ti skupini **obravnavalo različno zaradi osebne okoliščine družinskega stanja**.

Končno Zagovornik izpostavlja, da **se v času epidemije v primerljivem položaju** s starši otrok, rojenih v obdobju, na katerega se nanaša ukrep iz 100. člena PKP7,[32] **nahajajo tudi druge osebe**, npr. starši novorojenčkov, rojenih v času prvega vala epidemije ali v času pred prvo razglasitvijo epidemije. Zagovornik ocenjuje, da bi glede na namen ukrepa, tj. blaženje stiske številnih družin v času epidemije, predlagani **ukrep moral nasloviti vse otroke oziroma starše, ki so v primerljivem položaju**. Zagovornik zaradi navedenega predlaga, da se izredna pomoč ob rojstvu otroka iz 100. člena PKP dodeli vsem staršem, ki izpolnjujejo pogoje in katerih otroci so se rodili v letu 2020.

7.

Zagovornik priporoča, da naj **država zagotovi primerno in dostojno plačilo ter dodatek za delo v rizičnih razmerah** (za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za koronavirusno boleznijo) **dijakom, študentom, upokojencem, prostovoljcem** idr., ki v času epidemije opravljajo delo v zdravstvu, v domovih za starejše ter v posebnih socialno-varstvenih zavodih.

Predlog PKP7 v 40. členu določa **dodatek za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za COVID19** v višini 30 odstotkov urne postavke osnovne plače zaposlenega. Prejmejo ga »zaposleni, ki v sivih in rdečih conah pri izvajalcih socialno varstvenih programov neposredno delajo v okolju s COVID-19«. 87. člen pa določa dodatek za delo v rizičnih razmerah. Do tega dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije v višini 65 % urne postavke osnovne plače zaposlenega so upravičeni zaposleni iz 40. člena in delavci, zaposleni v okviru programa javnih del.

Študentske organizacije poročajo[33] o študentih, ki v času epidemije koronavirusne bolezni pogosto prostovoljno, prek študentskega dela ali v okviru študijskih obveznosti pomagajo pri obravnavi pacientov v bolnišnicah, v domovih za starejše ali v posebnih socialno-varstvenih zavodih. V primerjavi z zaposlenimi sodelavci naj ne bi bili deležni enake obravnave pri plačilu za opravljeno delo. Korak v pravo smer je zato predlog 48. člena, ki določa, da se lahko sredstva, ki so bila zagotovljena izvajalcem socialnovarstvenih storitev institucionalno varstvo za financiranje dodatnih kadrov pri izvajalcih socialno varstvene storitve institucionalnega varstva v javni mreži, namenijo tudi za financiranje začasnega in občasnega dela dijakov in študentov, ki opravljajo zdravstveno nego in zdravstveno rehabilitacijo.

[30] Uradni list RS, št. 52/16; šesti odstavek 5. člena in četrti odstavek 10. člena
[31] Besedilo Predloga zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, 11.10.2013, str. 89, dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/83f4779850882f1c43bbb650aa29958903ff164fc166f0d3bbe4201dd3229123
[32] Pri tem velja opozoriti, da se besedilo 100. člena nanaša na obdobje od uveljavitve PKP7 do konca epidemije, obrazložitev k 100. členu pa na obdobje od 1. 10. 2020 do konca epidemije.
33 Glej npr. SZJ ŠOS: https://www.studentska-org.si/wp-content/uploads/2020/04/2020-41-PR.docx.pdf

Zagovornik dodatno priporoča, da bi morali v kriznem času, ko primanjkuje zdravstvenih in drugih delavcev v zdravstvu ter v institucionalnem varstvu ter se potrebe po osebju rešujejo s pomočjo **študentov, upokojencev, prostovoljcev** idr., tudi te **primerno in dostojno plačati**. Prav tako bi jim morala država v enaki meri (oziroma sorazmerno) zagotavljati **dodatek** za neposredno delo s pacienti oziroma uporabniki, obolelimi za koronavirusno boleznijo oziroma dodatek za delo v rizičnih razmerah (kot se uvaja za zaposlene v okviru programa javnih del).

Zagovornik pozdravlja predlog 67. člena PKP7, ki določa, da se dodatki, ki so jih zaposleni prejeli za delo v rizičnih razmerah, za nevarnost in posebne obremenitve pri izvajalcih socialno-varstvene dejavnosti in zdravstvene dejavnosti, ne upoštevajo v davčno osnovo za plačilo dohodnine in pri izračunu pravic iz javnih sredstev.

8.

Zagovornik priporoča, da se **vsem stanovalcem domov za starejše**, posebej pa umirajočim, v vseh fazah epidemije **omogoči redne stike s svojci in bližnjimi**. Zdravim oziroma premičnim stanovalcem naj se omogoči gibanje tudi v času epidemije oziroma zaprtja domov zaradi potrjenih okužb v njih. V ta namen naj država domovom za starejše **dodeli dodatna javna sredstva** za kritje stroškov, povezanih z zagotavljanjem teh pravic.

Predlog PKP7 v številnih pogledih naslavlja posledice epidemije v domovih za starejše, kar Zagovornik pozdravlja. Predlog tako:

- v 97. členu omogoča povračilo stroškov, ki so nastali zaradi vzpostavitve rdeče cone pri izvajalcu socialnovarstvenih storitev institucionalnega varstva;
- v 98. členu omogoča povrnitev stroškov namestitve tistih, ki pri njih delajo in zaradi dela s stanovalci v sivi in rdeči coni ter posledično zaradi nevarnosti širjenja okužbe potrebujejo ločeno namestitev;
- v 48. členu izvajalcem socialnovarstvenih storitev institucionalno varstvo omogoča financiranje začasnega in občasnega dela dijakov in študentov;
- v 39. členu določa dodatne možnosti razporeditev zaposlenih v institucionalnem varstvu itd.

Kljub temu pa predlog PKP7 ne zagotavlja dodatnih virov za rešitev enega večjih izzivov, ki so se v času epidemije pojavili v domovih za starejše, tj. **zagotavljanje rednih stikov stanovalcev s svojci in bližnjimi**. Na ta izjemno problematičen vidik bivanja v domovih za starejše v času epidemije oziroma njihovega zaprtja zaradi okužb v domovih v javnosti že vse od prvega vala epidemije opozarjajo neodvisna stroka, nevladne organizacije, ki se ukvarjajo s pravicami starejših, predvsem pa svojci stanovalcev domov za starejše, pa tudi tam zaposleni.

Nemški svet za etiko v *ad hoc* priporočilu »Minimalna raven socialnih stikov pri dolgotrajni oskrbi med pandemijo Covid-19«,[34], izdanem 18. 12. 2020, svari pred nevarnostjo socialne izolacije, v katero so zaradi omejitvenih ukrepov lahko pahnjeni stanovalci domov za starejše. Svet za etiko je zato od nemških oblasti oziroma od uprav domov za starejše zahteval, da se pri določanju minimalne ravni stikov manj osredotočajo na število in pogostost socialnih stikov in bolj na njihovo kakovost. Poleg tega je poudaril, da treba vedno odgovoriti posamično, katere omejitve glede vrste in pogostosti socialnih stikov vplivajo na kakovost življenja posameznika, ki potrebuje nego, in na kakšen način, so zapisali v sporočilu za javnost.[35] Kjer koli je to upravičeno, bi morali tisti, ki živijo v ustanovah za dolgotrajno oskrbo, sami izbrati kontaktne osebe. Poleg tega, so zapisali, je treba omogočiti oblike virtualnih stikov in zagotoviti storitve, ki prispevajo k vključevanju, udeležbi in kakovosti življenja tistih, ki živijo v ustanovah za dolgotrajno oskrbo. Vendar, poudarjajo, bi moral virtualni stik dopolnjevati in ne nadomeščati fizičnega stika. Etični svet poudarja, da so domovi za starejše pogosto odvisni od dodatnega osebja, da bi zagotavljali socialne stike in organizirali dejavnosti za starejše, in posebej izpostavlja pomen krepitve negovalnega sektorja, zlasti v času pandemije.

Zagovornik na podlagi navedenega predlaga, da se dodatna javna sredstva namenijo domov za starejše za zagotavljanje stikov stanovalcev s svojci oziroma bližnjimi, in sicer za poravnavo stroškov:

- izdelave **individualnih načrtov** omogočanja rednih stikov stanovalcev s svojci in bližnjimi ter gibanja za premične stanovalce;

[34] https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-langzeitpflege.pdf
[35] Prav tam.

- nabave **zaščitne opreme in sredstev** za stanovalce, njihove svojce in bližnje ter zaposlene;
- **hitrega testiranja** stanovalcev, njihovih svojcev in bližnjih ter zaposlenih;
- **prostorskih prilagoditev** znotraj in zunaj domov za starejše za vzpostavljanje stikov in gibanja;
- **dodatnega osebja**, zadolženega za podporo in pomoč pri vzpostavljanju rednih stikov, tako osebnih, kot prek informacijsko komunikacijskih tehnologij;
- nakupa **dodatne opreme** (telefonov, tablic) namenjenih vzpostavljanju stikov na daljavo;
- vključitve **strokovnjakov** za zagotavljanje psiho-socialne podpore stanovalcev, njihovih svojcev in zaposlenih, ki se soočajo s posledicami epidemije v domovih za starejše.