REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Zadeva: 0700-20/2020/8
Datum: 24. 7. 2020

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) na predlog konkretne posameznice v zadevi ugotavljanja diskriminacije zoper domnevnega kršitelja izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložila konkretna posameznica, **se zavrne**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 3. 3. 2020 prejel predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je vložila konkretna posameznica (v nadaljevanju: predlagateljica). V predlogu je predlagateljica navedla, da naj bi bila po njenem deležna diskriminacije v postopku izbire kandidatov, ki so se prijavili na »razpis« za sodelovanje pri vladnem projektu »Predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU 2021« (v nadaljevanju: projekt). K predlogu je priložila besedilo samega »razpisa«, v spremni elektronski dopis pa je vključena tudi njena korespondenca s takratno sekretarko iz Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: sekretarka).

Iz priložene korespondence je razvidno, da je predlagateljico sekretarka dne 26. 2. 2020 v imenu Projektne skupine za koordinacijo priprav in izvedbe predsedovanja Republike Slovenije Svetu EU (v nadaljevanju: projektna skupina) po elektronski pošti obvestila, da se ni uvrstila v najožji krog možnih sodelavcev za delo v projektu. Dne 27. 2. 2020 je predlagateljica sekretarko zaprosila za obrazložitev, na podlagi česa so ocenili, da njena kandidatura ne izpolnjuje njihovih pričakovanj. Dne 28. 2. 2020 ji je sekretarka najprej pojasnila, da v konkretnem primeru ni šlo za objavo prostega delovnega mesta, ampak za javno povabilo k sodelovanju pri projektu (v mesecu decembru 2019). Potem pa je navedla, da je strokovna komisija, ki je pregledala vse prispele vloge, upoštevala namen javnega povabila in na podlagi tega tudi izbirala kandidate za nadaljnji postopek. V njem je potem »upoštevala izobrazbo kandidata, delovne izkušnje po vrsti in vsebini, znanje tujih jezikov ter tudi izražen interes kandidata za posamezno področje dela«. Dne 1. 3. 2020 je predlagateljica sekretarki poslali nov dopis, v katerem je navedla, da projekt predsedovanja Svetu EU z menjavo članic na čelu vsakih šest mesecev dobro pozna, saj je bila v času, ko je Slovenija v prvi polovici leta 2008 prvič predsedovala Svetu EU, zaposlena v Evropski komisiji v Bruslju kot pogodbena uslužbenka. Zaradi tega predlagateljica, kot je poudarila, tudi dobro pozna delovanje EU. Izrazila je popolno razumevanje, da gre pri ponujenem sodelovanju za začasno delo in da v

konkretnem primeru (sploh še) ni šlo za (pravi) razpis na delovno mesto, temveč za povabilo k sodelovanju pri projektu.

Nadalje je predlagateljica v spremnem dopisu še pojasnila, da je v svoji vlogi zaradi lastne fleksibilnosti navedla več področij dela, ki jo še posebej zanimajo – sodelovanje pri protokolu in odnosih z javnostjo, pri organizaciji dogodkov, promociji države ter na področju prevajanja in splošne administracije. Zanje ima po svojem prepričanju tudi potrebna znanja in kompetence. Zato je izrazila presenečenje, da v opisu njenih dolgoletnih izkušenj na različnih delovnih mestih ter ostalih znanj (izobrazba, znanje tujih jezikov), ki jih je predstavila v svojem življenjepisu, strokovna komisija ni prepoznala dovolj kompetenc, potrebnih za opravljanje del v projektu. Glede na to, da predlagateljica meni, da izpolnjuje vse pogoje, navedene v povabilu k sodelovanju v projektu, je sekretarko zaprosila za konkretno navedbo, katera so tista znanja in kompetence (predvsem za strokovno-tehnična opravila), ki pri kandidaturi predlagateljice po mnenju strokovne komisije manjkajo.

V samem obrazcu predloga za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog) pa je predlagateljica zapisala, da dvomi o nepristranski izbiri kandidatov in da ima občutek, da je bila njena kandidatura zavrnjena na podlagi osebne okoliščine starosti. Stara je namreč 63 let in ji do polne pokojninske dobe manjkajo še tri leta, do starostne pa dve leti ter je (bila takrat) trenutno prijavljena na zavodu za zaposlovanje (kot brezposelna oseba). Pred tem je v predlogu navedla, da so zahtevani pogoji, navedeni na vabilu k projektu, ustrezna izobrazba (prva študijska stopnja za uradniška delovna mesta in V. stopnja izobrazbe za strokovno-tehnična delovna mesta), najmanj sedem mesecev delovnih izkušenj, znanje tujih jezikov (vsaj angleško) ter slovensko državljanstvo in nekaznovanost. Vse te pogoje predlagateljica, kot je poudarila, izpolnjuje: ima 37 let delovnih izkušenj, poleg angleščine tekoče govori nemško in francosko. Med drugim je bila v Evropski komisiji v Bruslju zaposlena tri leta, šest let pa v bruseljskem sekretariatu Ministrstva za zunanje zadeve kraljevine Norveške. Obe zaposlitvi sta ji dali veliko izkušenj v institucijah EU in EFTA. Tako jo je toliko bolj presenetilo, da njena vloga za sodelovanje pri vladnem projektu »Predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU 2021« ni bila pozitivno sprejeta. Nazadnje je izrazila še prepričanje, da bi bilo za državo/davkoplačevalce bolj gospodarno, če bi ji namesto plačevanja socialnih prispevkov (v času njene brezposelnosti) ponudili možnost zaposlitve, ki bi jo z velikim veseljem sprejela, četudi samo za krajši čas.

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v konkretni zadevi na podlagi z njo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave same zadeve (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Pri diskriminaciji mora biti prav specifična osebna okoliščina (ali več njih) razlog za slabšo obravnavo. Med osebne okoliščine, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga

osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana zlasti: s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi. Sicer pa v širšem smislu ZVarD v svojem 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb. Posredna diskriminacija pa obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna. Poleg teh dveh oblik ZVarD predstavlja še druge oblike diskriminacije (7. člen). Nadlegovanje je nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo (prvi odstavek 8. člena). Navodila za diskriminacijo so vsakršna navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu ZVarD, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi (9. člen). Pozivanje k diskriminaciji pomeni vsako spodbujanje drugih oseb k dejanjem, katerih posledica je bila, je, ali bi lahko bila diskriminacija po določbah ZVarD (prvi odstavek 10. člena). Viktimizacija pa pomeni izpostavljanje diskriminirane osebe ali osebe, ki ji pomaga, neugodnim posledicam zaradi njenega ukrepanja, katerega namen je preprečiti ali odpraviti diskriminacijo (11. člen). V primerih, ko je diskriminacija večkratna zaradi več osebnih okoliščin hkrati, množična, ko je diskriminiranih več oseb hkrati, dolgotrajna oziroma ponavljajoča se, ali pa vsebuje ali bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo glede povzročitve škode njenemu pravnemu položaju, pravicam ali obveznostim, zlasti če je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, prepoznavamo po 12. členu ZVarD t. i. hujše oblike diskriminacije.

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po njegovem splošnem določilu neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvi odstavek 13. člena).

V postopku ugotavljanja diskriminacije velja po 40. členu ZVarD obrnjeno dokazno breme. To pomeni, da mora kršitelj, kadar diskriminirana oseba (s svojimi izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil te prepovedi, oziroma da je neenako obravnavanje dopustno (v skladu z ZVarD). Tako se breme dokazovanja prevali na domnevnega kršitelja – vendar le takrat, ko domnevno diskriminirana oseba izkaže, da so njene trditve oz. izjave, navedbe in dokazila takšna, da prav s svojo verjetnostjo izkazujejo domnevno kršitev prepovedi diskriminacije. Le tako namreč izpolnjuje t. i. trditveno breme.

Za ugotavljanje diskriminacije mora torej Zagovornik:
- identificirati osebno okoliščino, zaradi katere se (domnevna) diskriminacija dogaja oz. se je ali bi se lahko zgodila,
- opredeliti področje, na katerem se je (domnevna) diskriminacija zgodila oz. se dogaja ali bi se lahko zgodila,
- ugotoviti, ali gre dejansko za neenako obravnavanje oseb v primerljivih položajih,
- ugotoviti obliko diskriminacije,
- ugotoviti, ali obravnava osebe oz. (skupine) oseb dejansko posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti,
- ugotoviti vzročno zvezo med osebno okoliščino in neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb,
- ugotoviti, ali različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve po ZVarD.

Le ravnanje, ki vsebuje vse navedene elemente, pomeni diskriminacijo po ZVarD.

*

Predlagateljica je zavrnitev, ki je je bila deležna s strani Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS), v svojem predlogu Zagovorniku predstavila kot neposredno diskriminacijo zaradi njene starosti (63 let) na področju dostopa do zaposlitve ali dela.

Zagovornik je proučil predlagateljičin predlog in v njem izčrpno predstavitev njene situacije. Vendar pa je že na začetku svojega postopka ugotavljanja možne diskriminacije v konkretnem primeru ugotovil, da predlagateljičino »trditveno breme« (še) ni izpolnjeno. To pomeni, da z ozirom na 40. člen ZVarD (»obrnjeno dokazno breme«) predlagateljica ni v zadostni meri izkazala dejstev, ki bi upravičevala domnevo, da je Vlada RS v njenem primeru kršila prepoved diskriminacije, in bi na tej podlagi potem morala Vlada RS dokazovati, da ni ravnala diskriminatorno. Zgolj predlagateljičin občutek, da je bila njena kandidatura za sodelovanje v projektu s strani vladne projektne skupine oz. njene strokovne komisije zavrnjena zaradi njene starosti, še ni dovolj, da bi z njim lahko izkazala dejstva o možni diskriminaciji. Predlagateljičine izjave, navedbe in dokazila bi morala biti takšna, da bi prav s svojo verjetnostjo izkazovala domnevo o kršitvi prepovedi diskriminacije. Občutek, ki ga je imela predlagateljica, bi moral biti podkrepljen z drugimi dejstvi, da bi bil lahko pravno upošteven v predmetni zadevi. Tudi odgovori s strani sekretarke Vlade RS, ki jih je predlagateljica posredovala Zagovorniku, ne kažejo nobenih konkretni indicev, ki bi kakorkoli namigovali na potrditev predstavljenega občutka predlagateljice.

Zagovornik je zato predlagateljico zaprosil, da svoj predlog dopolni tako, da Zagovorniku posreduje še morebitni odgovor sekretarke iz Kabineta Vlade RS na predlagateljičino prošnjo, ki ji jo je izrekla v elektronskem dopisu dne 1. 3. 2020 – da bi konkretno navedla znanja in kompetence, ki naj bi po mnenju strokovne komisije pri kandidaturi predlagateljice manjkala, oz. da predlagateljica Zagovorniku sporoči, če odgovora (še) ni prejela. Poleg tega je Zagovornik zaprosil predlagateljico, da mu posreduje več dokazil, ki bi lahko s svojo verjetnostjo izkazovala domnevo o diskriminaciji zaradi starosti predlagateljice v predmetni zadevi: ali ima kakšne konkretne podatke, s katerimi bi lahko podkrepila svojo izjavo, ki jo je

Zagovorniku sicer predstavila le kot temelječo na njenem občutku –izjave katerih drugih nesprejetih kandidatov ali kakšna druga podobna dokazila v podobnih primerih, morda celo navedbe vladnih služb oz. podobnih projektnih skupin, strokovnih komisij idr., iz česar bi se dalo sklepati, da je bila starost relevanten kriterij za izbor na »razpisu« oz. javnem povabilu k sodelovanju.

Na zaprosilo predlagateljica Zagovorniku (v roku) uradno ni več odgovorila. Mu pa je preko elektronske pošte sporočila, da na njeno prošnjo z dne 1. 3. 2020 ter ponovno prošnjo z dne 31. 3. 2020 iz Kabineta Vlade RS ni prejela nobenega odgovora (več). Prav tako je v sporočilu še navedla, da o preostalih kandidatih za sodelovanje pri projektu nima podatkov, zato nimam dodatnih informacij, ki bi njene navedbe o diskriminaciji lahko podkrepile.

Zagovornik je ugotovil, da predlagateljica tudi po zaprosilu za dopolnitev predloga ni izkazala dejstev, ki upravičujejo domnevo, da je Vlada RS v postopku izbire kandidatov na podlagi javnega povabila za sodelovanje v projektu Predsedovanja Republike Slovenije Svetu EU v letu 2021 kršila prepoved diskriminacije zaradi starosti predlagateljice, oz. da predlagateljica s strani strokovne komisije, ki je pregledala vloge vseh kandidatov in kandidatk, ni bila povabljena v najožji krog sodelavcev v projektu prav zaradi njene starosti (63 let). Ker je Zagovornik tako ugotovil, da predlagateljica ni izpolnila »trditvenega bremena« predloga za diskriminacijo, domneve o kršitvi prepovedi diskriminacije ni mogel upoštevati kot upravičene in je zato posledično odločil, da predlagateljičin predlog zavrne, kakor izhaja iz 1. točke te odločbe.

*

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:
Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI