REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
Mag. Ksenija Klampfer, ministrica
Štukljeva cesta 44
1000 Ljubljana

E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 0070-3/2019/1
Datum: 11. 11. 2019

Zadeva: Mnenje Zagovornika načela enakosti o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela

Spoštovana gospa ministrica,

v Državnem zboru je v obravnavi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-E, EPA 818-VIII). Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je pregledal vsebino predloga zakona, sicer po izteku javne razprave. Zagovornik namreč ni vključen v medresorsko usklajevanje zakonskih predlogov Vlade Republike Slovenije in običajno ni vabljen k sodelovanju pri pripravi osnutkov zakonov kot strokovna javnost.

Ne glede na to, da je predlog zakona že potrdil Državni zbor v prvem branju, se želimo odzvati na tej točki, saj so še odprte postopkovne možnosti za izboljšave predloga zakona. Kot resornemu ministrstvu vam posredujemo mnenje, saj ocenjujemo, da bi lahko predlagani zakon potencialno povzročil neupravičeno neenako obravnavo registrirano brezposelnih oseb.

Zagovornik je na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) med drugim pristojen za podajo priporočil državnim organom ter drugim deležnikom 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. ZVarD hkrati zavezuje državne organe, lokalne skupnosti, nosilce javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe, ki morajo na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Področje zaposlovanja in dela je v zakonu izrecno izpostavljeno.

I.

Za registrirano brezposelne osebe, ki so tuji državljani, predlog zakona določa **zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika** (3. in 5. člen ZUTD-E). V obrazložitvi predloga je navedeno, da »je to, da oseba zna slovenski jezik, temeljni pogoj, da jo lahko njen osebni svetovalec uspešno obravnava za vključitev v ukrepe APZ in integracijo na slovenski trg dela. Predlog spremembe zakona tako določa, da se za državljane tretjih držav (t.j. državljane držav, ki niso članice EU ali EGP ali Švicarske konfederacije) za vodenje v evidenci brezposelnih oseb oziroma vpis v to evidenco uvaja dodaten pogoj v obliki zahteve po znanju slovenskega jezika na ravni A1, za državljane držav članic EU, EGP ali Švicarske konfederacije pa se vključitev v tečaj in izpit iz znanja slovenskega jezika na ravni A1 določa kot (dodatni) način aktivnega iskanja zaposlitve.« Predlagatelj navaja, da »neznanje (niti osnov) slovenskega jezika brezposelnim osebam otežuje ali celo onemogoča učinkovito vključevanje na slovenski trg dela, na primer pri kandidiranju za zasedbo prostih delovnih mest in vključevanju v ukrepe aktivne politike zaposlovanja.«

Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici določa enotni postopek obravnavanja vloge za izdajo enotnega dovoljenja za državljane tretjih držav, da lahko za namen dela prebivajo na ozemlju države članice ter **osnovne pravice teh delavcev**. 12. člen Direktive določa pravico do enakega obravnavanja, na podlagi katere so **delavci iz tretjih držav v državi članici, v kateri prebivajo, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države članice glede svetovalnih storitev, ki jih nudijo zavodi za zaposlovanje** (točka h 12. člena). Države članice glede tega, skladno z Direktivo, ne smejo omejiti enake obravnave, kot jo lahko npr. v drugih primerih, določenih v 2. odstavku 12. člena Direktive (npr. z določitvijo posebnih predpogojev na področju izobraževanja in poklicnega usposabljanja, vključno z jezikovno usposobljenostjo in plačilom šolnin). **Določitev jezikovnih pogojev je po direktivi dopustna na področju izobraževanja, ne pa tudi na področju zaposlovanja in dela.**

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

Razumemo sicer željo predlagatelja zakona po uvedbi učinkovitih instrumentov vključevanja tujcev na trg dela s pomočjo učenja slovenščine, vendar to že ureja 106. člen Zakona o tujcih, ki opredeljuje pomoč pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU (Uradni list RS, št. 1/18 – uradno prečiščeno besedilo, 9/18 – popr. in 62/19 – odl. US). Ta določba učenje slovenskega jezika opredeljuje kot pravico in ne dolžnost.Za izvajanje programov učenja slovenskega jezika, spoznavanja slovenske družbe in informiranja tujcev je pristojno Ministrstvo za notranje zadeve, tujci pa so upravičeni do brezplačne udeležbe v programih učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe.

Zagovornik ob tem opozarja tudi, da so na pravico do vključenosti v evidenco brezposelnih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) vezane še druge osnovne socialne pravice, varovane po pravu Republike Slovenije, Evropske unije, Sveta Evrope in mednarodnim pravom.

Prejemanje denarne socialne pomoči je, primeroma, pogojeno s tem, da prejemniki aktivno rešujejo svojo socialno problematiko, torej so kot brezposelne osebe prijavljeni v evidenco brezposelnih pri ZRSZ. Z denarno socialno pomočjo pa je pogojena še pravica do plačanega zdravstvenega zavarovanja. V primeru izbrisa iz evidence brezposelnih zaradi neizpolnjevanja jezikovnega pogoja bo oseba, s tem pa tudi njena družina, torej lahko ostala brez dela osnovnih sredstev za preživetje ter brez zdravstvenega zavarovanja.

Razlikovanje na podlagi osebne okoliščine državljanstva se posredno dotika tudi drugih osebnih okoliščin narodnosti, rase/ etničnega porekla, jezika itd. Za ugotavljanje morebitne diskriminacije bi bile zato pomembne tudi informacije o teh značilnostih prejemnikov nadomestil. V različnem položaju so lahko na primer tujci, ki prihajajo iz različnih jezikovnih skupin ali ženske iz nekaterih kulturnih okolij, ki so v drugačnem položaju, ko gre za možnost udeležbe na jezikovnih tečajih ali v programih socialne aktivacije. Prav tako bi lahko bili neenako obravnavani tisti tujci, ki zaradi (funkcionalne) nepismenosti ali okvar zdravja, ki onemogočajo vsakdanje sporazumevanje, niso sposobni opraviti izpita (to dopušča peti odstavek 10. člena Zakona o državljanstvu). V teh primerih bi predlagana ureditev lahko povzročila posredno diskriminacijo, večkratno diskriminacijo ali intersekcijsko oziroma presečno diskriminacijo (oblike so navedene in opredeljene v ZVarD).

II.

Zagovornik opozarja tudi na določbe predloga zakona, ki urejajo **spodbude za zaposlovanje** (v 21. členu predloga zakona oz. dodanem 66.a členu). Z vidika varstva pred diskriminacijo bi bilo lahko problematično, da so do spodbude za zaposlovanje upravičeni samo prejemniki nadomestila za brezposelnost z nedokončano osnovnošolsko izobrazbo, doseženo osnovnošolsko izobrazbo, nižjo poklicno izobrazbo ali srednješolsko izobrazbo, ne pa tudi terciarno izobraženi. Neupravičena neenaka obravnava zaradi izobrazbe (kot osebne okoliščine) je po ZVarD izrecno prepovedana. Prav tako bi lahko bilo problematično, da te prejemnike določa zakonska določba, ki je trajna, medtem ko bi bil začasen ukrep pod določenimi pogoji lahko upravičen.

Obravnavanje posameznikov pod pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, je dopustno, vendar le izjemoma in skladno s testom sorazmernosti. Ta izhaja iz splošne izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije iz prvega odstavka 13. člena ZVarD. Ta določa, da neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Država lahko sprejme sistemske ukrepe, ki so potrebni zaradi izenačevanja izhodiščnih položajev in odpravljanja primanjkljajev oseb ali skupin z določeno osebno okoliščino, ki bi bile brez teh ukrepov v občutno slabšem položaju od oseb ali skupin, ki te osebne okoliščine nimajo. Gre za **posebne ukrepe** za zagotavljanje enakosti, kot ju določata 17. in 18. člen ZVarD.

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

Dopolnitev (32. člena) ZUTD-D (EVA 2015-2611-0071) iz leta 2017 (ki je prvotno vpeljala ta ukrep) glede razlogov za neenako obravnavo prejemnikov denarnega nadomestila z različno ravnijo izobrazbe v obrazložitvi predloga zakona pojasni, da je »namen omenjene spodbude v doseganju čim prejšnje aktivacije nižje in srednje izobraženih upravičencev do denarnega nadomestila, pri katerih je past brezposelnosti najvišja in ki sicer možnosti za zaposlitev imajo, vendar se zanjo zaradi nizkih dohodkov in upravičenosti do denarnega nadomestila ne potrudijo oziroma ne odločajo.« Ta trditev ni bila podkrepljena s podatki oziroma analizami, je pa tedanji predlagatelj zakona spremembo utemeljil s pozitivnim učinkom za državno blagajno. Pri tem gre opozoriti, da skladno s prakso Sodišča Evropske unije različne obravnave ni dopustno opravičevati zgolj z ekonomskimi oziroma finančnimi argumenti.

Prav tako se lahko posebne ukrepe izvaja zgolj do odprave manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb, kar zahteva tudi redno spremljanje učinka ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja. To velja tudi za stanje na trgu dela, ki se spreminja, s tem pa tudi ukrepi (za različne starostne skupine, poklicne skupine, izobrazbo itd.). Zato ni primerno, da se upravičence do spodbude določa (in omejuje) z zakonom, torej trajno, ne da bi bila vsaj v prehodnih določbah določena časovno omejena uporaba relevantnih zakonskih določb. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi bilo z vidika zasledovanja načela enakosti bolj **smiselno in pravilno te spodbude obravnavati kot ukrep aktivne politike zaposlovanja**, ki je, tako kot ostali, utemeljen na strokovnih in časovno omejenih podlagah za izvajanje ukrepov, smernicah za izvajanje ukrepov APZ, načrtu za izvajanje ukrepov APZ in katalogu ukrepov APZ.

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

S spoštovanjem,

Miha Lobnik

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pripravil:
Dr. Matevž Kokol
Svetovalec zagovornika I

Pregledala:
Mag. Jelena Aleksić
Vodja oddelka – koordinatorka spremljanja,
ozaveščanja in preventive

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