Zadeva: 0701-34/2018/14
Datum: 4. 9. 2019

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVARD

Ocena diskriminatornosti 1. odstavka 114.b člena Zakona o prevozih v cestnem prometu

Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je posameznica (v nadaljevanju: pobudnica) dne 30. 10. 2018 seznanila z domnevno diskriminatorno ureditvijo subvencioniranega prevoza za študente, po kateri starejši študentje (nad 32 let) niso upravičeni do subvencionirane vozovnice. Pobudnica je pojasnjuje, da je redna študentka 2. letnika fakultete, stara 36 let, mati treh otrok. Poznejši študij je posledica materinstva, saj je prvega otroka rodila z 21. leti. Navaja, da ima kot redna študentka enake dolžnosti kot njeni mlajši kolegi (obvezna udeležba na seminarjih, enak obseg dela, itd.). Ker ni zmogla finančnega bremena, povezanega z vsakodnevno vožnjo na fakulteto, te-ta znaša približno 220 eur na mesec, je bila po končanem 1. letniku primorana eno leto pavzirati. Glede na to, da ima kot redna študentka redne obveznosti na univerzi, meni, da bi bilo prav, da bi imela tudi enake pravice kot mlajši kolegi. Meni, da je zakon, ki ureja subvencijo prevoza za študente, ki starejšim od 32 let onemogoča pridobitev subvencije, diskriminatoren.

Zagovornik je v zvezi z navedbami pobudnice z dopisom št. 0701-34/2018/3 z dne 8. 11. 2018, št. 0701-34/2018/6 z dne 4. 2. 2019 ter št. 0701-34/2018/11 z dne 4. 3. 2019 Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo) zaprosil za pojasnila v zadevi. Ministrstvo je z dopisom št. 371-54/2018/6 (00191231) z dne 20. 11. 2018 ter št. 371-54/2018/47 (00191231) z dne 4. 3. 2019 pojasnilo sledeče:

Pravica do subvencioniranega prevoza za dijake, študente in udeležence izobraževanja odraslih je ena od pravic, ki upravičencem omogoča lažji dostop do izobraževanja in je z vidika spodbujanja trajnostne mobilnosti pomemben ukrep prometne politike. Pogojena je z omejitvami, ki so nujne za skladno obravnavanje pravic posameznika z različnimi ukrepi, ki jih izvaja država. Pravica, ki je bila primarno uveljavljena v letu 2012, je poleg statusa omejena z oddaljenostjo bivališča posameznika do izobraževalne ustanove. Pogoji so postavljeni tako, da spremljajo študente v času rednega študija, so primerljivi s pogoji zdravstvenega zavarovanja in so usmerjeni v spodbujanje zaključka študija v optimalnih rokih.

Na podlagi 1. odstavka 114.b člena Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 6/16 , v nadaljevanju ZPCP-2) je upravičenec do subvencionirane vozovnice vlagatelj, ki ima bivališče najmanj dva km oddaljeno od kraja izobraževanja in se izobražuje po javno veljavnih izobraževalnih ali študijskih programih, s statusom študenta do dopolnjenega 32. leta

starosti, ki se je pred dopolnjenim 27. letom starosti prvič vpisal v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje, in v Republiki Sloveniji ali tujini ni:

- v delovnem razmerju ali ne opravlja samostojne registrirane dejavnosti;
- vpisan v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu;
- poslovodna oseba gospodarske družbe ali direktor zasebnega zavoda.

Namen subvencioniranega prevoza za dijake in študente je zagotovitev enakih možnosti in pogojev za pridobitev izobrazbe za mlade.

Zaradi vsakoletnega povečanja števila upravičencev in uporabnikov cenovno ugodnejših letnih in polletnih vozovnic je ministrstvo v letu 2014 v sklopu varčevalnih ukrepov in večjega nadzora nad upravičenostjo vlagateljev do subvencioniranega prevoza predlagalo omejitev obdobja upravičenosti za upravičence z zgornjo mejo 26 let glede na posamezen status, s čimer se ni strinjala Študentska organizacija Slovenije (v nadaljevanju: ŠOS).

Dne 6. 10. 2015 je bil sklican sestanek s predstavniki Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ter ŠOS. Na obravnavanem sestanku so bili predstavljeni razlogi študentov glede težav pri omejitvi starosti upravičenca do subvencioniranega prevoza do dopolnjenega 26. leta starosti. ŠOS je tako predlagala, da bi se pogoji upravičenosti do subvencioniranega prevoza izenačili s splošnimi pogoji za pridobitev štipendije. Le-ti so določeni v prvem odstavku 13. členu Zakona o štipendiranju (v nadaljevanju: ZŠtip-1), ki se glasi: *»(1) Če ta zakon ne določa drugače, lahko pridobijo štipendijo upravičenci, ki so pred dopolnjenim 22. letom starosti prvič vpisani v program nižjega poklicnega izobraževanja, srednjega poklicnega izobraževanja, srednjega tehniškega ali drugega strokovnega ter splošnega izobraževanja, za katerega uveljavljajo pravico do štipendije ali upravičenci, ki so pred dopolnjenim 27. letom starosti prvič vpisani v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje, za katerega uveljavljajo pravico do štipendije, in v Republiki Sloveniji ali tujini niso:*
– v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti,
– vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu,
– poslovodne osebe gospodarskih družb ali direktorji zasebnih zavodov«.

Ministrstvo navaja, da je pri spremembi zakona upoštevalo predlog ŠOS in omejitev pravice do subvencioniranega prevoza vsebinsko prilagodilo prvemu odstavku 13. člena ZŠtip-1. Pri omejitvi starostne meje je upoštevalo tudi starostno omejitev pravice, vezane na status dijaka ali študenta pri uveljavljanju pravice do zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja otrok[1].

Ministrstvo pojasnjuje, da je bil od uvedbe sistema subvencionirane vozovnice v Zakonu o prevozih v cestnem prometu v letu 2012 vsakoletni trend večanja števila uporabnikov subvencionirane vozovnice. Ker v času gospodarske krize in varčevalnih ukrepov niso želeli uporabnikom subvencioniranih prevozov dodatno dvigniti cene vozovnic, so bili primorani iskati

[1] Skladno z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju je otrok, ki ni sam zavarovanec, obvezno zdravstveno zavarovan kot družinski član do dopolnjenega 15. leta oziroma do dopolnjenega 18. leta starosti, po tej starosti pa, če se šola, in sicer do konca šolanja, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti.

rešitve in izvajati tudi takšne minimalne ukrepe, ki so vsaj deloma prispevali k ustrezni omejitvi proračunskih sredstev.

Poudarjajo, da so ves čas uveljavljali spremembe, ki so spodbujale uporabo javnega prevoza med študenti in so hkrati sledili ciljem, da so vsi ukrepi (npr. štipendije, subvencije za prevoz, brezplačna prehrana) tudi spodbujevalni, da se skrajša čas študija. Navajajo, da so ukrepe uskladili z drugimi starostnimi omejitvami, ki veljajo na primerljivih področjih, pri pripravi predloga pa je bilo upoštevano, da pravica do subvencioniranega prevoza spodbuja mlade k hitrejšemu zaključku izobraževanja. Ministrstvo meni, da je pravico do subvencioniranega prevoza ustrezno uredilo in da pri uvedbi te zakonske omejitve ne gre za diskriminacijo na podlagi starosti, pač pa ravno nasprotno, da so z omenjeno spremembo želeli študentom omogočiti uporabo prevoza in s tem lažji dostop do njihovega izobraževanja.

Zagovornik je v zvezi z obravnavano tematiko, upoštevaje navedbe ministrstva, da naj bi pri spremembi zakona upoštevalo predlog ŠOS in omejitev pravice do subvencioniranega prevoza vsebinsko prilagodilo 1. odstavku 13. člena ZŠtip-1, na podlagi 37. člena ZVarD, ki omogoča pridobitev podatkov od vseh subjektov, ki bi lahko v zadevi razpolagali z relevantnimi podatki, na SOŠ naslovil zaprosilo za posredovanje podatkov (dopis št. 0701-34/2018/7 z dne 4. 2. 2019). Iz prejetih pojasnil (št. ŠOS-2019-40-SZ z dne 13. 2. 2019) izhaja:

ŠOS v času sprejema novele ZPZP-2F leta 2015 ni sodeloval pri pripravi sprememb zakona (javni obravnavi) na ministrstvu, na njih niso podali pripomb niti ni bil predlog predstavljen ali z njimi usklajen. O spremembi ter omejitvi pravice do subvencioniranega prevoza s starostno mejo 26 let so izvedeli šele po objavi dokumenta na spletni strani vlade. Ministrstvo, ki je pripravilo predlog, naj bi v obrazložitvi zapisalo, da je potrebno *»zaradi poenotenja meril na področju uporabe statusa vlagatelja pojem in uporabo statusa vlagatelja ustrezno uskladiti z merili ministrstva, pristojnega za izobraževanje, ter njegovimi evidencami vpisanih dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih. S spremembo zakonodaje se zato omeji upravičenost vlagateljev do subvencionirane vozovnice s starostjo do dopolnjenega 26. leta, ter pogojem, da vlagatelji niso v delovnem razmerju, ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti, niso vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu in niso poslovodne osebe gospodarskih družb ali direktorji zasebnih zavodov.«* To obrazložitev so na ŠOS ocenili za nerazumljivo, vsled česar so resorno ministrstvo zaprosili za sestanek, na katerem so predstavili ključne pomisleke.

ŠOS navaja, da naj bi bili ključni argumenti ministrstva, predstavljeni na sestanku dne 6. 10. 2015, da so pri pregledu upravičencev v evidenci ugotovili, da obstajajo v bazi tudi »starejši študenti«, ki po njihovem mnenju ne bi smeli biti upravičeni do subvencioniranih prevozov. Prave študente naj bi predstavljali samo tisti, ki se vpišejo takoj po srednji šoli in redno opravljajo obveznosti, starejši pa naj bi bili »fiktivni študenti«, »zlorabljali naj bi sistem prevozov«, »neupravičeno koristili subvencije«, itd. Skozi razpravo naj bi se po mnenju ŠOS razkril tudi pravi razlog za predlagano spremembo, in sicer privarčevanje denarnih sredstev, saj naj bi ministrstvo v letu 2016 (po takratnih predvidevanjih) v proračunu izgubilo 276 milijonov evrov. Z omenjenim ukrepom omejevanja subvencij pa naj bi privarčevali več kot 3 milijone sredstev. V razpravi se ni upoštevalo, da Zakon o visokem šolstvu starostno ne

omejuje statusa študenta niti pravic iz tega statusa; da starejši študenti niso nujno fiktivni študenti; da ima vsakdo enkrat v življenju pravico do brezplačnega študija; da gre za izvajanje politike vseživljenjskega učenja; da gre v primeru subvencioniranega prevoza za instrument, ki zagotavlja enak dostop do izobraževanja; da se fiktivni vpisi že uspešno omejujejo na druge načine, itd. ŠOS navaja, da je bilo število teh »spornih« študentov, s katerimi je hotelo ministrstvo prikazati »ekscese«, minimalno ter da niti ni bilo dokazano, da naj bi šlo res za fiktivne študente niti izkazano, zakaj naj ne bi bili upravičeni do te pravice kot drugi študenti. Po podatkih ministrstva naj bi po sprejemu novele zakona skoraj 1291 študentov izgubilo pravico do subvencioniranega prevoza.

ŠOS dalje navaja, da je 13. 10. 2015 prejel dopis ministrstva (2015-2430-0014) z minimalno spremenjenim predlogom 114.b člena, in sicer z dikcijo, da je *»Upravičenec do subvencioniranega prevoza po tem zakonu vlagatelj do 28. leta starosti.«* Tudi ta sprememba je bila po mnenju ŠOS brez prave argumentacije in zanje nesprejemljiva.

Dne 15. 10. 2015 so poslali dopis vsem poslanskim skupinam in predsednikom pristojnih odborov DZ, v katerem so povzeli situacijo in potek dogodkov ter pozvali, da se tekom zakonodajnega postoka popravi predlog zakona. Med drugim so opozorili, da so subvencionirani prevozi temeljna (dijaška in) študentska pravica in ob subvencioniranem bivanju in prehrani tista osnovna pravica, ki omogoča enak dostop do izobraževanja. Za tiste, ki se ne izobražujejo v kraju stalnega prebivališča, sta namreč na voljo le dve možnosti dnevnega vključevanja v izobraževanje: bivanje v dijaškem oz. študentskem domu ali dnevni prevoz. Prav tako je univerzalno urejena druga, z dostopom do izobraževanja povezana pravica – prehrana. Primerljivo in z istim namenom so bili takrat urejeni tudi prevozi. V dopisu so še izpostavili, da je omejevanje pravice do subvencioniranega prevoza glede na starost sporno in diskriminatorno v več pogledih, saj med drugim: ni skladno z nameni subvencioniranja (»upravičencem, ki so znotraj istega razreda oddaljenosti, zagotoviti enako možnost in dostopnost do izobraževanja«); je starostna meja (26) popolnoma arbitrarna; je starostna meja diskriminatorna do študentov, ki se redno izobražujejo in skladno z vsemi pravili ne izkoriščajo izobraževanega sistema (tudi primeri, ko so med izobraževanjem postali starši ali so zboleli); starostna meja ni v skladu z načeli vseživljenjskega učenja; ni tehtnega razloga, zakaj študenti tudi po 26. letu ne bi potrebovali subvencioniranega prevoza oziroma jim le-ta ne bi omogočal enakega in enakopravnega dostopa do izobraževanja; je omejevanje v neskladju z drugimi zakoni, ki urejajo pravice študentov (štipendije, subvencionirana prehrana, subvencionirano bivanje, itd.); je nepodprta z argumenti in podatki; je posledica očitne težnje po varčevanju na področjih, kjer je to nesmiselno in škodljivo; se problem »fiktivnih« študentov že uspešno rešuje na druge načine (eVŠ, n+1, ZVSI, itd.) in znotraj drugih javnih politik (visoko šolstvo in sociala).

Dne 23. 10. 2015 so poslanske skupine SMC, DeSUS in SD v drugi obravnavi na matičnem delovnem telesu predlagale amandma, ki je vpeljal dikcijo *»študenta do dopolnjenega 32. leta starosti, ki se je pred dopolnjenim 27. letom starosti prvič vpisal v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje.«*

ŠOS poudarja, da je imel omejen vpliv na spremembo zakonodaje. Ker so želeli, da je škoda za študente čim manjša in ker je kazalo, da bo novela v vsakem primeru sprejeta, so bili pripravljeni na kompromis. Tako so tekom dogovarjanja predlagali, da se starostna meja določi čim bolj ohlapno, pri čemer je bila vsebinsko še najbolj ugodna ureditev iz Zakona o štipendiranju. Končna sprejeta določba 114.b člena se od ureditve v ZŠtip-1 razlikuje zato, ker je ministrstvo predlagalo absolutno mejo 32 let, ker naj bi si na ta način poenostavilo ugotavljanje izpolnjevanja pogojev. ŠOS meni, da se pogoj prvega vpisa v program višješolskih ali visokošolskih izobraževanj prve ali druge stopnje pred dopolnjenim 27. letom dejansko v praksi ne preverja. Meja 32 let pa je bila določena po logiki, da je zadnji vpis možen ob starosti 27 let, študij pa lahko traja 5 let (trajanje programa 3 leta,1 leto absolventskega staža, 1 leto za ponavljanje). ŠOS vztraja, da starostna omejitev pri subvencioniranem prevozu predstavljala za študente težavo za njihov izobraževalni proces oziroma predstavlja neenako obravnavo študentov.

Zagovornik je z dopisom št. 0701-34/2018/13 z dne 5. 8. 2019 ministrstvu posredoval v seznanitev in morebitno izjasnitev pojasnila ŠOS. Dopis je bil ministrstvu vročen dne 6. 8. 2019, nanj pa se ministrstvo v postavljenem roku ni odzvalo.

*

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija 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 specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. 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. Mednje, 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.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije (neposredno, posredno diskriminacijo kot osnovni obliki diskriminacije ter t.i. »druge oblike diskriminacije«, kamor sodijo (spolno) nadlegovanje, navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji ter viktimizacija). Zagovornik je v konkretnem primeru presojal, ali je v zadevi podana neposredna diskriminacija, ki 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 (prvi odstavek 6. člena ZVarD).

Skladno s prvim odstavkom 2. člena ZVarD so državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe dolžne 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. Varstvo pred diskriminacijo po se po izrecni določbi ZVarD razteza tudi na področje vzgoje in izobraževanja ter socialnih ugodnosti (šesta, sedma alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD).

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, je lahko dopustno, vendar le izjemoma in pod pogoji testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD, ki 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.

*

Zagovornik je v konkretni zadevi v skladu z 38. členom ZVarD presojal oziroma ocenjeval, ali je določba prvega odstavka 114.b člena, na podlagi katere so *upravičenci do subvencioniranega prevoza vlagatelji, ki imajo bivališče najmanj 2km oddaljeno od kraja izobraževanja in si izobražujejo po javno veljavnih izobraževalnih ali študijskih programih, s statusom študenta do dopolnjenega 32. leta starosti, ki so se pred 27. letom starosti prvič vpisali v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje, in v Republiki Sloveniji ali tujini niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti; vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu; poslovodna oseba gospodarske družbe ali direktor zasebnega zavoda*, diskriminatorna.

Zagovornik uvodoma ugotavlja, da je bila materija subvencioniranih vozovnic v Zakon o prevozih v cestnem prometu primarno uvedena v letu 2012, in sicer z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 57/12). Slednji upravičenosti do pridobitve subvencioniranega prevoza ni pogojeval s starostjo, temveč je v prvem odstavku 114.b člena določal zgolj, da je upravičenec do subvencioniranega prevoza dijakov in študentov po tem zakonu vlagatelj, ki ima bivališče najmanj 5 km oddaljeno od kraja izobraževanja in ima status:

- dijaka;
- udeleženca izobraževanja odraslih, ki se izobražuje po javno veljavnih programih poklicnega, srednjega in višjega strokovnega izobraževanja, če ni v delovnem razmerju, ni prijavljen kot brezposelna oseba ali se ne izobražuje v skladu s predpisi o urejanju trga dela do dopolnjenega 26. leta starosti;
- študenta, ki ni zaposlen.

Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva,[2] je bil namen zakona, da se vsa sredstva, ki so namenjena subvencioniranju prevoza dijakov in študentov, zaradi preglednosti in optimizacije prenesejo na enega upravljavca – Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, in da se za isti razred oddaljenosti vsem dijakom in študentom zagotovi enako možnost in dostopnost do izobraževanja. Z omenjeno obliko subvencioniranja se je ciljalo k povečanju uporabe javnega

[2] Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prevozih v cestnem prometu z dne 12. 6. 2012, dostopno na: http://vrs-3.vlada.si/MANDAT12/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/2ea77e9f31e912a9c1257a1d002dbe51/$FILE/20120613162544.pdf

potniškega prometa in s tem k vzpostavitvi pozitivnega učinka na okolje ter hkrati olajšanju dostopnosti do izobraževanja.

Aktualna ureditev, s katero se je starostno omejila pravica študentov do subvencioniranega prevoza, je bila v pravni red vnesena konec leta 2015 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2F). Omenjen zakon je pravico do subvencioniranega prevoza za študente starostno omejil, in sicer na način, da je določil, da so upravičenci do subvencije študenti do dopolnjenega 32. leta starosti, ki so pred dopolnjenim 27. letom prvič vpisani v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje. Zakon poleg omejenega starostnega pogoja določa še, da mora imeti vlagatelj bivališče oddaljeno najmanj 2 km od kraja izobraževanja, da ni v delovnem razmerju oziroma ne opravlja samostojne registrirane dejavnosti, ni vpisan v evidenco brezposelnih ter da ni poslovodna oseba gospodarske družbe ali direktor zasebnega zavoda. Gre za pogoje, ki morajo biti po zakonu izpolnjeni kumulativno, da posamezniku pripada pravica.

Iz zakonodajnega gradiva[3] izhaja, da je bila primarna ideja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2F) pravico do subvencioniranega prevoza za študente starostno omejiti na 26 let. Kot izhaja iz obrazložitve, *se upravičenost do izdaje subvencionirane vozovnice ugotavlja na podlagi izpolnjevanja merila oddaljenosti in statusa vlagatelja, pri čemer ministrstvo še ugotavlja, da je treba pri odločanju o vlagateljevi pravici do subvencioniranega prevoza pogoj statusa ustrezno uskladiti z merili ministrstva, pristojnega za izobraževanje, ki skladno s področno zakonodajo vodi evidenco vpisanih dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih. Zaradi tega se tako s spremembo zakona omeji upravičenost vlagateljev do subvencionirane vozovnice tudi s starostjo do dopolnjenega 26. leta starosti, izobraževanjem le-teh po javno veljavnih izobraževalnih ali študijskih programih v RS ter pogojem, da vlagatelji niso v delovnem razmerju, ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti, nisi vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu in niso poslovodne osebe gospodarskih družb ali direktorji zasebnih zavodov.*

Zagovornik dalje ugotavlja, da je bila kasneje, v postopku sprejemanja zakonodajne spremembe, z amandmajem poslanskih skupin omenjena določba spremenjena, in sicer na način, da je starostno omejitev s prvotnih 26 let dvignila na dopolnjenih 32 let. Iz obrazložitve k besedilu izhaja, da naj bi bil razlog predlagatelja zakona za postavitev zgornje meje upravičencev v »omejitvi poskusov zlorab in nedorečenosti obstoječe zakonodaje«.[4]

Na podlagi omenjenega amandmaja je bila sprejeta sedanja ureditev, s katero je bil določen starostni pogoj za pridobitev pravice do subvencioniranega prevoza, in sicer za študente do njihovega dopolnjenega 32. leta starosti, ob pogoju, da so se pred dopolnjenim 27. letom starosti prvič vpisali v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje.

[3] Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prevozih v cestnem prometu z dne 22. 9. 2015, dostopno na: http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/c8ada1df15b7d1ecc1257ece0023c79e/$FILE/VG1ZPCP.pdf

[4] Obrazložitev amandmaja k 32. členu, https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1257EE60038511C&db=kon_zak&mandat=VII&tip=doc

V zvezi s presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminatornem obravnavanju je v skladu z ustaljeno ustavno prakso[5] potrebno odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnik primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo. Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija po prvem odstavku 4. člena ZVarD pomeni 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 ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Zagovornik ugotavlja, da gre v zadevnem primeru nedvomno za vprašanje uveljavljanja oziroma priznavanje pravice študentov do subvencioniranega prevoza oziroma za vprašanje (ne)upravičenega posega v pravico študentov do subvencioniranega prevoza. Dalje kot nesporno ugotavlja, da aktualna ureditev pri upravičenosti do omenjene pravice »vzpostavlja« dve kategorij študentov, in sicer t.i. »starejše študente«, katerim pravica zaradi dosežene starosti ne pripada, in »mlajše« (pod 32 let), katerih uživanje pravice je v tem oziru prosto. Primerljivost položajev različnih kategorij študentov (starejših/mlajših) je zagotovo podana, saj morajo tako prvi kot slednji za pridobitev pravice izpolnjevati kriterij oddaljenosti bivališča do izobraževalne ustanove (več kot 2 km) ter kriterij statusa (študentskega ter »nezaposlenosti[6]«). Vsak »mlajši študent«, ki je v primerljivem položaju, ki torej izpolnjuje vse druge pogoje za pridobitev subvencije, enako kot starejši študent, le-da je mlajši od 32 let, lahko pridobi subvencijo, starejši pa zgolj zaradi dopolnjene starosti do njen ni upravičen. Nesporno je, da neenaka obravnava posamezne skupine študentov temelji na njihovi osebni okoliščini starosti, konkretneje na doseženi starosti 32 let, s katero so posamezniki, ki jo dosegajo, absolutno omejeni oz. onemogočeni pri njenem uživanju, ter so posledično v primerjavi z »mlajšimi« študenti postavljeni v slabši položaji.

Ker je Zagovornik ugotovil, da aktualna ureditev subvencioniranega prevoza (tretja alineja prvega odstavka 114.b člena ZVCP-2) na podlagi osebne okoliščine starosti posameznike (študente) postavlja v neenak, slabši položaj (in tako starejše študente neposredno diskriminira), je v nadaljevanju preverjal, ali je takšna ureditev oz. omenjeno razlikovanje pravno dopustno, ali pa gre v konkretnem primeru za katero od dopustnih izjem.

[5] Npr. Odločba št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009, U-I-146/40 z dne 17. 12. 2013, itd.
[6] Upravičenci ne smejo biti v delovnem razmerju ali opravljati samostojne registrirane dejavnosti; biti vpisani v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem organu; biti poslovodna oseba gospodarske družbe ali direktor zasebnega zavoda.

Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije ZVarD ureja v 13. členu, po katerem 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 (prvi odstavek 13. člena). Gre za t.i. tridelni test sorazmernosti, ki zahteva ustreznost ukrepa (da je z ukrepom sploh mogoče doseči zadani cilj), potrebnost ukrepa (da se cilja ne da doseči z drugim ukrepom) ter sorazmernost ukrepa (da sta teža in obseg ukrepa proporcionalna zadanemu cilju).

Starostna omejitev subvencioniranih prevozov za študente je bila, kot izhaja iz pojasnil ministrstva, uvedena v letu 2014 v sklopu varčevalnih ukrepov, upoštevaje vsakoletni trend večanja števila upravičencev, in v sklopu večjega nadzora nad upravičenostjo vlagateljev. Ker v času gospodarske krize in varčevalnih ukrepov niso želeli uporabnikom subvencioniranih prevozov dodatno dvigniti cene vozovnice, so bili primorani iskati rešitve in izvajati tudi takšne minimalne ukrepe, ki so vsaj deloma prispevali k ustrezni omejitvi proračunskih sredstev. Starostne pogoje so postavili tako, da spremljajo študente v času rednega študija, so primerljivi s pogoji zdravstvenega zavarovanja in usmerjeni v spodbujanje zaključka študija v optimalnih rokih oziroma, da spodbujajo mlade k hitrejšemu zaključku izobraževanja.

Zagovornik v zvezi s pojasnilom ministrstva, da je bil ukrep sprejet v luči varčevalnih ukrepov, zaradi katerih so bila tudi zmanjšana ministrska proračunska sredstva, uvodoma ugotavlja, da je Sodišče EU (v nadaljevanju: SEU) že zavzelo jasno stališče[7], da varčevanje samo po sebi nikakor ne more biti legitimen cilj za poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja. Čeprav so proračunski oziri lahko osnova za izbiro socialne politike in lahko vplivajo na naravo in obseg ukrepov, pa sami po sebi nikakor ne morejo bili legitimni cilj. Ker skladno z ustaljeno evropsko in nacionalno sodno prakso[8] poseg v pravico do subvencije zgolj iz razloga finančne vzdržnosti oziroma varčevalne politike ni dopusten, je Zagovornik v nadaljevanju presojal, ali v zadevi obstaja kak drug legitimen cilj, kateremu je botrovalo starostno omejevanje subvencioniranega prevoza. Na tem mestu Zagovornik zgolj pripominja, da tako iz sodne prakse SEU kot slovenske ustavne prakse[9] izhaja, da soobstoj več ciljev ne ovira obstoja legitimnega cilja ter da tudi nenatančna določitev cilja v konkretnem predpisu, ki mu ta sledi, samodejno ne izključuje možnosti, da bi bil cilj utemeljen, temveč zgolj pomeni, da je potrebno legitimen cilj ugotoviti na podlagi drugih okoliščin.

Zagovornik ugotavlja, da je bilo v procesu spreminjanje zakonske določbe, ki ureja subvencioniran prevoz za študente, izpostavljenih več razlogov oz. ciljev, ki naj bi jih zasledovala sprememba 114.b člena, od s strani ministrstva omenjenega razloga *zajezitve finančnega primanjkljaja ter spodbujanja mladih k hitremu zaključku študija, oziroma zaključka v optimalnih rokih,* do razlogov *poenotenja meril na področju uporabe statusa vlagatelja oziroma uskladitve pojma in uporabe statusa vlagatelja z merili ministrstva, pristojnega za izobraževanje, ter njegovimi evidencami vpisanih dijakov ter omejitvami zlorab.*

[7] Glej npr. *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011.
[8] *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011, U-I-146/12-40 z dne 17. 12. 2013.
[9] Prav tam.

Zagovornik pojasnilom ministrstva, da je ureditev, s katero je starostno omejena subvencija prevozov za študente usmerjena tudi k cilju *hitrega* izobraževanje (skrajšanju študija) ter spodbujanja *mladih* k zaključku študija, ne sledi. Kot namreč izhaja,[10] je bil osnovni namen subvencioniranega prevoza (ter preostalih socialnih ugodnosti za študente) omogočiti enako možnost in dostopnost do izobraževanja vsem študentom ter s tem zlasti olajšati sam proces izobraževanja. Področna zakonodaja študija oziroma vpisa na študij v Republiki Sloveniji starostno ne omejuje. Namreč, temeljni zakon – Zakon o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZVis[11]), ki ureja materijo visokošolskega (študijskega) izobraževanja ter s tem povezan status študenta, nikjer ne določa starostnih omejitev za študij, prav tako pa zakon tudi ne ločuje med kategorijami študentov po starosti, torej med »mlajšimi« in starejšimi« kategorijami študentov. Zakon navaja le, da imajo državljani pravico do izobraževanja pod enakimi pogoji[12]. Pri tem pa, kot rečeno, starostno te pravice ne omejuje. ZVis v 65. členu določa, da je študent oseba, ki se vpiše na visokošolski zavod na podlagi razpisa za vpis in se izobražuje po dodiplomskem ali podiplomskem študijskem programu. Tudi prenehanje statusa študenta zakon ne omejuje po starosti, temveč ga veže »zgolj« na zaključek študijskega programa, oziroma na izključitev, izpis, itd. (70. člen). ZVis tudi pri drugih pravicah in ugodnostih, ki so priznane študentom (69.člen) in ki so primerljive s subvencioniranim prevozom (gre zlasti za subvencionirano prehrano in bivanje), ne postavlja nikakršnih starostnih pogojev, temveč jih veže zgolj na pridobljen status študenta (ki pa kot tak, kot rečeno, starostno nikakor ni omejen)[13]. Konkretno glede pravice do subvencioniranega prevoza pa ZVis celo izrecno določa, da pripada (vsem) študentom, državljanom Republike Slovenije, ki se izobražujejo zunaj kraja stalnega prebivališča.

Spodbujanje *mladih* k hitremu zaključku študija, oziroma zaključka v *optimalnih rokih* sicer lahko v določenem kontekstu predstavlja legitimen cilj, vendar pa Zagovornik ocenjuje, da starostno omejevanje študentov pri subvenciji do prevoza kot sredstvo za dosego tega cilja v konkretni zadevi ni sorazmerno z zasledovanim ciljem, oziroma da omenjen (starostni) ukrep ne izpolnjuje kriterijev ustreznosti in potrebnosti po prvem odstavku 13. člena ZVarD. Navedeni cilj je namreč moč doseči z drugimi, milejšimi ukrepi. Kot ugotavlja Zagovornik se zadevi cilj – težnja po spodbujanju hitrejšega zaključka študija oziroma zaključka v omejenem časovnem obdobju že zasleduje v okviru področne zakonodaje (ZVis), z drugimi (ustreznejšimi) sredstvi, in sicer v okviru postavljenih časovnih omejitev samega statusa študenta (70. člen v povezavi z 66. členom ZVis), ki so z vidika posega v upravičenja, pravice posameznikov – študentov

[10] Glej opombo št. 2.
[11] Uradni list RS, št. 32/12 – UPB, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17
[12] Prvi odstavek 7. člena ZVis.
[13] Tudi predpisi, ki konkretizirajo omenjeni pravic, upravičenji, le-teh ne omejujejo po starosti. Npr. na področju subvencionirane prehrane Zakon o subvencioniranju študentske prehrane (Uradni list RS, št. 86/14 – uradno prečiščeno besedilo in 61/17 – ZUPŠ) določa, da so upravičenci do subvencionirane študentske prehrane vse osebe s statusom študenta, ki se izobražujejo na višjih strokovnih šolah in visokošolskih zavodih v Republiki Sloveniji ter niso v delovnem razmerju, ne opravljajo gospodarske, poklicne ali kmetijske dejavnosti oziroma poslovodne funkcije kot edini ali glavni poklic po predpisih o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in niso prejemniki pokojnine, razen prejemniki družinske pokojnine.). Prav tako tudi Pravilnik o subvencioniranju bivanja študentov (Uradni list RS, št. 22/01, 35/06, 75/08, 97/10, 46/12, 55/13, 38/16, 13/17 in 13/18) ne postavlja starostnih omejitev za pridobitev subvencije, temveč določa, da so do subvencije upravičeni študenti, ki morajo izpolnjevati naslednje splošne pogoje: so državljani Republike Slovenije; imajo status študenta in se izobražujejo po študijskih programih, ki se izvajajo kot redni ali izredni študij, razen študija na daljavo; 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 ter niso prejemniki pokojnine, razen prejemniki družinske pokojnine; povprečni bruto dohodek na člana družine v preteklem letu ne presega 150% povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji v istem obdobju; imajo stalno prebivališče oddaljeno najmanj 25 km od kraja študija; niso izključeni iz študentskega doma.

zagotovo milejše (oziroma nevtralnejše) sredstvo kot obravnavana starostna pogojena omejitev ministrstva. Zagovornik pri tem ponovno, kot bistveno v zadevi izpostavlja, da področna zakonodaja študija oziroma statusa študenta starostno ne omejuje, in torej dopušča vpis posameznikom na visokošolski študijski program ne glede na doseženo starost *(temeljna določba področne zakonodaje pravi, da imajo vsi državljani (torej ne glede na starost) pravico do visokošolskega izobraževanja pod enakimi pogoji),* ter tudi sam namen uvedbe konkretne subvencije, ki je bil zlasti v zagotovitvi *enakih možnosti in olajšanju dostopnosti do izobraževanja* vsem (dijakom in) študentom, torej vsem tistim posameznikom, ki vstopajo/so v izobraževalnem procesu, pri čemer je starost tovrstnih posameznikov kot okoliščina popolnoma irelevantna.

Ker v konkretnem primeru ni bilo ugotovljeno, da bi bilo sredstvo starostnega omejevanja do subvencioniranega javnega prevoza ustrezno in potrebno sredstvo za doseganje sicer legitimnega cilja, niso izpolnjeni pogoji, ki jih določa prvi odstavek 13. člena ZVarD, po katerem je neenaka obravnava na podlagi osebne okoliščine vendarle dopustna oziroma ne predstavlja neposredne diskriminacije.

Zagovornik na podlagi vsega navedenega ocenjuje, da je določba prvega odstavka 114.b člena ZVCP-2, ki starostno omejuje pravico do subvencioniranega prevoza študentov, diskriminatorna, in sicer predstavlja neposredno diskriminacijo »starejših študentov«, torej posameznikov s podano osebno okoliščino starosti.

Zagovornik bo na podlagi opravljene predmetne ocene diskriminatornosti določbe prvega odstavka 114.b člena ZVCP-2 pripravil priporočilo za ministrstvo, v katerem ga bo pozval k ustrezni spremembi zakonodaje oziroma odpravi diskriminacije (druga alineja 21. člena ZVarD). Zagovornik bo na podlagi izvedenih aktivnostih ministrstva naknadno presodil, ali bo v zadevi pred ustavnim sodiščem vložil zahtevo za začetek postopka ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. O predmetni oceni diskriminatornosti 114.b člena ZVCP-2 oziroma izvedenih aktivnostih v konkretni zadevi se obvesti pobudnico ter ŠOS.

Pripravila:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI