



Številka: 050-22/2022/9
Datum: 6. 4. 2023

Zadeva: Ocena diskriminatornosti prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2

Predlog oz. pobuda

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel pobudo, v kateri pobudnik zatrjuje, da prvi odstavek 157. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju¹ (v nadaljevanju: ZPIZ-2) predstavlja diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine spola. Določa namreč, da lahko delodajalci za matere, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti, uveljavijo vračilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za prvo leto zaposlenosti v višini 50 %, za drugo leto pa v višini 30 % prispevkov delodajalca. Kot navaja pobudnik, zakon postavlja žensko (mater) v privilegiran položaj nasproti moškemu (očetu), kar je spolna diskriminacija. Celo v primeru, ko je oče samohranilec in skrbi za otroka do tretjega leta starosti, hkrati pa sta izpolnjena druga dva pogoja iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 (da se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti), delodajalec ni upravičen do vračila prispevkov.

Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti

ZPIZ-2 v 157. členu, ki ima naslov «Vračilo prispevkov delodajalcev za prvo zaposlitev», v prvem odstavku določa:

"(1) Delodajalci lahko, ne glede na prvo alinejo prvega odstavka 153. člena tega zakona, za zavarovance iz prvega, drugega, tretjega in četrtega odstavka 14. člena tega zakona, ki niso dopolnili 26. let starosti, in matere, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti, uveljavijo vračilo prispevkov delodajalca za prvo leto zaposlenosti v višini 50 %, drugo leto pa v višini 30 % prispevkov delodajalca."

Določba prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 je v nespremenjenem besedilu v zakonu vsebovana vse od leta 2012 od novele ZPIZ-2 naprej. Iz vladnega gradiva k 157. členu predloga zakona izhaja, da novi zakon z namenom stimuliranja zaposlovanja mlajših oseb za nedoločen čas predvideva znižanje prispevkov delodajalca za zaposlovanje mladih do 26. leta, pri čemer pa druga kategorija, ki jo zakon tudi predvideva v istem odstavku (matere, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti), v vladnem gradivu ni posebej pojasnjena.

Jasno je, da je namen določbe kot celote zaščita mladih ljudi pri prvi zaposlitvi oziroma spodbuda delodajalcev, da bi mlade v čim večji meri zaposlovali za nedoločen čas, kar daje mladim večjo varnost in stabilnost. Iz določbe je jasno, da tudi za mlade matere velja, da mora iti za osebe, ki so se prvič zaposlile za nedoločen čas in ostale pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti, kar je skladno z naslovom člena, ki nakazuje na to, da gre za prvo zaposlitev, ter namenom določbe, ki naj bi bil v stimuliranju zaposlovanja mlajših oseb za nedoločen čas. Vendar pa ni jasno, zakaj so v to kategorijo zajete le mlade matere (oziroma matere, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti), ne pa tudi mladi očetje, če so v določenem

¹ Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo.

primeru oni tisti, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti (če gre npr. za očete samohranilce, kot je navedel pobudnik).

V obravnavanem primeru bi navedena zakonska določba lahko postavljala v slabši položaj očete, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, v primerjavi z materami v enakem položaju. Delodajalci imajo pri zaposlitvi matere v tem položaju za nedoločen čas ugodnost (delno vračilo prispevkov za prvi dve leti), ki je pri zaposlitvi očeta v primerljivem položaju za nedoločen čas nimajo, kar bi lahko privedlo do tega, da bi delodajalci pri zaposlovanju za nedoločen čas raje izbirali mlade ženske (matere) kot mlade moške (očete).

Zato je Zagovornik presodil, da je treba v postopku ocene diskriminatornosti preveriti, kakšni so razlogi za to, da je zakonodajalec v prvem odstavku 157. člena ZPIZ-2 uzakonil tako ureditev, in ali so ti razlogi legitimni z vidika prepovedi diskriminacije. Na tej podlagi je opravil poizvedbi na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Določbe Zakona o varstvu pred diskriminacijo

Skladno z 38. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo² (v nadaljevanju: ZVarD) lahko Zagovornik, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Za namen izvajanja navedene pristojnosti pa najprej izvede oceno diskriminatornosti predpisa in se na tej podlagi odloča o morebitni uporabi možnosti iz 38. člena ZVarD.

Zagovornik ocenjuje diskriminatornost zakonskih določb oz. določil podzakonskih aktov in drugih pravnih predpisov ali njihovo odsotnost na podlagi s konkretno zadevo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje ZVarD.

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 osebnih okoliščin 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 katerakoli 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 transportu 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

² Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karijerne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnega 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 opredeljuje tudi druge oblike diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo, pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se diskriminacije ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu 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).

ZVarD v svojem 17. in 18. členu določa tudi posebne ukrepe in način njihovega sprejemanja. Posebni ukrepi so začasni ukrepi, ki imajo za cilj zagotoviti uresničevanje pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na področjih družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Posebni ukrepi se sprejmejo z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic takšnega položaja oziroma predstavljajo nadomestilo za manj ugoden položaj.

Poizvedbe ter odgovori pristojnih organov

Zagovornik je dne 14. 2. 2023 z namenom preverjanja, ali so razlogi za to, da je ureditev v prvem odstavku 157. člena ZPIZ-2 taka, kot je navedeno zgoraj, legitimni z vidika prepovedi diskriminacije, poslal poizvedbi na Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ, zavod) ter na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ, ministrstvo). V poizvedbi ju je obvestil o obravnavani zadevi in o določbah ZVarD (kot so predstavljene zgoraj) ter ju zaprosil, da se opredelita do opisane problematike oz. odgovorita na zastavljena vprašanja.

Zavod je prosil za pojasnila, ali obstajajo po njegovem vedenju upravičeni razlogi za tako ureditev, ali v zvezi s to ureditvijo razpolagata s kakršnimikoli (statističnimi ali kakšnimi drugimi) podatki, ki bi jo upravičevali (npr. statistični podatki o tem, kakšna je stopnja zaposljivosti žensk za nedoločen čas, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti ali podobno), kakšna dokazila

mora predložiti delodajalec, da izkazuje zaposlitev matere, ki skrbi za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposli za nedoločen čas in ostane pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti, ter ali vodita kakršnekoli statistike o tem, koliko delodajalcev v RS je upravičenih do delnega vračila prispevkov za prvi dve leti iz razloga zaposlitve mater, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti.

Ministrstvo pa je prosilo za pojasnila glede razlogov za tako ureditev in ali je bil s to ureditvijo zasledovan kakšen legitimen cilj ter kateri, ter ali v zvezi s to ureditvijo razpolaga s kakršnimikoli (statističnimi ali kakšnimi drugimi) podatki, ki bi jo upravičevali (npr. statistični podatki o tem, kakšna je stopnja zaposljivosti žensk za nedoločen čas, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti ali podobno).

Tako Zavod kot tudi ministrstvo sta se pri svojem odgovoru sklicevala na mnenje ministrstva št. 070-12/2014-2 z dne 1. 4. 2014 v zvezi s problematiko načela enakega obravnavanja mater in očetov, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, pri izvajanju določbe 157. člena ZPIZ-2, ki ga je ministrstvo podalo Varuhu človekovih pravic na njegovo poizvedbo v zvezi s tem.

Oba organa sta navedla, da določba prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 predstavlja poseben ukrep, katerega cilj je na trgu dela oziroma pri zaposlovanju zagotoviti dejansko enakost žensk – mater, ki so v manj ugodnem položaju kot moški – očetje ravno zaradi tega, ker so ženske - matere.

Po stališču MDDSZ z dne 1. 4. 2014, na katerega se sklicujeta oba organa, različno obravnavanje na podlagi določene osebne okoliščine, v tem primeru spola, ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje upravičuje zakonit cilj in so sredstva za doseg tega cilja ustrezna in potrebna. Ženske so zaradi materinstva še vedno v slabšem položaju kot moški na trgu dela. Eden ključnih razlogov za to je, da delodajalci dojemajo ženske (kot matere in potencialne matere) kot bolj rizično delovno silo. Zaradi obstoječih družbenih norm in vlog so ženske še vedno tiste, ki se jim pripisuje skrb za otroke v večji meri kot moškimi. Da ženske dejansko prevzemajo večji delež skrbi za otroke in gospodinjstvo, kažejo tudi podatki o koriščenju dopusta za nego in varstvo otroka, koriščenju bolniške odsotnosti zaradi otroka, porabi časa za gospodinjstva opravila in skrbi za otroka itd. Potrebnost posebnega ukrepa se preverja na podlagi obstoječih statističnih podatkov in dokler bo obstajala razlika med ženskami – materami in moškimi – očeti na trgu dela oziroma pri zaposlovanju, bo ukrep potreben.

Zavod je pojasnil še, da je bil v skladu s tretjim odstavkom 157. člena ZPIZ-2 sprejet Pravilnik o vračilu dela prispevkov delodajalcev za prvo zaposlitev³ (v nadaljevanju Pravilnik), kjer so podrobneje določeni pogoji za vračilo, način odločanja o vračilu in način vračila dela prispevkov. V skladu z določbo 3. člena Pravilnika delodajalec uveljavi vračilo prispevkov z vlogo, ki jo vloži pri zavodu najpozneje v treh mesecih po poteku drugega leta od sklenitve pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Vlogi mora delodajalec priložiti: - pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas in izjavo, da zavarovanka pri njem predhodno ni bila že zaposlena za nedoločen čas, - izjavo o tem, ali je uveljavljal vračila prispevkov oziroma enakovredne olajšave na podlagi drugih predpisov oziroma povratna ali nepovratna sredstva v breme javnih sredstev in katere, ter - izjavo zavarovanke, da pred sklenitvijo te pogodbe o zaposlitvi ni bila zaposlena za nedoločen čas pri drugem delodajalcu.

Sklepno je zavod navedel še statistične podatke glede števila delodajalcev, katerih zahteve za vračilo dela prispevkov delodajalca v primeru zaposlitve mater, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v

3

zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti, so bile pozitivno rešene v obdobju od leta 2020 do 2022. Zavod je v letu 2020 pozitivno rešil 73 zahtev delodajalcev za vračilo prispevkov v primeru zaposlitve mater, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, v letu 2021 je bilo pozitivno rešenih 125 zahtev in 1 rešena pritožba, v letu 2022 pa je bilo teh primerov 102.

Ministrstvo je poleg sklicevanja na zgoraj navedeno mnenje iz leta 2014 navedlo še ažurne podatke (do vključno leta 2021 oziroma 2022), ki dokazujejo, da so ženske, zlasti matere, še vedno v slabšem položaju kot moški na trgu dela, kar pomeni, da je poseben ukrep potreben.

Iz priloženih podatkov izhaja, da:

- je stopnja delovne aktivacije oseb v starosti od 25 do 49 let, ki imajo otroka mlajšega od 6 let, nižja pri ženskah kot moških (Tabela 1);
- je delež žensk, zaposlenih za določen čas, med zaposlenimi osebami, ki so stare 25 let in več, višji kot delež moških (Tabela 2);
- se je delež prekarnih zaposlitev od 2012 do 2021 vidno zmanjšal, vendar je pri ženskah v starostni skupni od 20 do 64 let še vedno višji kot pri moških (Tabela 3);
- je stopnja registrirane brezposelnosti žensk višja kot pri moških (Tabela 4);
- je stopnja anketne brezposelnosti žensk v starostni skupini od 25 do 49 let višja od anketne brezposelnosti moških, enako velja tudi za starostno skupino od 15 do 64 let (Tabela 5).

K tem navedbam je ministrstvo podalo 5 tabel, ki izkazujejo zgornje navedbe.

Tabela 1: Stopnja delovne aktivacije oseb starih od 25 do 49 let, ki imajo otroka mlajšega od 6 let (po spolu, v %)

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Slovenija | Skupaj | 86,4 | 85,3 | 84,8 | 86,7 | 86,8 | 88,9 | 90,1 | 90,6 | 89,5 | 89,5 |
| Slovenija | Moški | 92,9 | 93,3 | 93,3 | 94,4 | 94,3 | 95,4 | 97,1 | 97,1 | 97,4 | 95,4 |
| Slovenija | Ženske | 80,2 | 77,8 | 76,8 | 79,4 | 79,5 | 82,4 | 83,3 | 84,2 | 81,9 | 83,8 |

Vir: EUROSTAT

Tabela 2: Delež zaposlenih za določen čas, starih 25 let ali več (v %)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Skupaj | 12,2 | 11,3 | 11,6 | 10,4 | 8,5 | 7,2 |
| Moški | 11,9 | 11,0 | 10,8 | 9,8 | 7,6 | 6,2 |
| Ženske | 12,5 | 11,6 | 12,5 | 11,1 | 9,5 | 8,3 |

Vir: SURS

Tabela 3: Prekarne zaposlitve po spolu (starostna skupina 20-64 let, v %)

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Slovenija | Skupaj | 4,4 | 3,9 | 4,1 | 4,6 | 4,2 | 4,5 | 3,7 | 2,6 | 2,5 | 1,4 |
| Slovenija | Moški | 4,2 | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 3,8 | 4,4 | 3,3 | 2,4 | 2,3 | 1,2 |
| Slovenija | Ženske | 4,6 | 3,7 | 4,3 | 4,8 | 4,6 | 4,7 | 4,2 | 3,0 | 2,6 | 1,6 |

Vir: EUROSTAT

Tabela 4: Stopnje registrirane brezposelnosti po spolu (povprečje leta 2022, v %)

| Leto | Moški | Ženske |
|------|-------|---------------|
| 2022 | 5,2 | 6,5 |

Vir: ZRSZ

Tabela 5: Stopnja brezposelnosti po raziskovanju Aktivno in neaktivno prebivalstvo (v %)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 25-49 let | Skupaj | 3,8 | 5,5 | 7,3 | 7,8 | 8,5 | 9,6 | 9,6 | 8,9 | 8,0 | 6,4 | 5,1 | 4,3 | 4,8 | 4,4 |
| | Moški | 3,3 | 5,3 | 7,3 | 7,6 | 7,6 | 8,6 | 8,5 | 7,5 | 7,0 | 4,9 | 4,2 | 3,6 | 3,9 | 3,8 |
| | Ženske | 4,4 | 5,7 | 7,2 | 8,1 | 9,5 | 10,8 | 10,9 | 10,5 | 9,2 | 8,0 | 6,2 | 5,1 | 5,8 | 5,1 |
| 15-64 let | Skupaj | 4,5 | 6,0 | 7,4 | 8,4 | 9,0 | 10,3 | 10,0 | 9,1 | 8,1 | 6,7 | 5,2 | 4,5 | 5,1 | 4,8 |
| | Moški | 4,1 | 6,1 | 7,6 | 8,4 | 8,6 | 9,7 | 9,2 | 8,2 | 7,6 | 5,9 | 4,7 | 4,1 | 4,5 | 4,3 |
| | Ženske | 5,0 | 6,0 | 7,2 | 8,4 | 9,6 | 11,1 | 10,8 | 10,2 | 8,7 | 7,6 | 5,8 | 5,0 | 5,7 | 5,4 |

Vir: SURS

Zagovornikove ugotovitve

Zagovornik je v predmetni zadevi sledil pojasnilom in stališčem Zavoda in MDDSZ. Kot bistvena je sprejel dejstva, temelječa na predstavljenih statističnih podatkih, ki kažejo, da so ženske – matere na trgu dela oziroma pri zaposlovanju še vedno v manj ugodnem položaju kot moški – očetje ravno zaradi tega, ker so ženske – matere. To izhaja iz vseh predstavljenih statističnih parametrov. V obdobju med leti 2012 in 2021 je bila stopnja delovne aktivacije oseb, starih od 25 do 49 let, ki imajo otroka mlajšega od 6 let, za ženske nižja kot za moške. Delež zaposlenih za določen čas, starih 25 let ali več, je bil v letih od 2015 do 2020 za ženske višji kot za moške. Delež prekarnih zaposlitev v starostni skupini 20-64 let je bil v obdobju od 2012 do 2021 višji za ženske kot za moške (z izjemo leta 2013). Stopnja registrirane brezposelnosti v letu 2022 je bila višja za ženske kot za moške, prav tako pa je bila stopnja brezposelnosti glede na aktivno in neaktivno prebivalstvo med leti 2008 in 2021 višja tako v starostni skupini 25-49 let (z izjemo leta 2010) kot tudi v starostni skupini 15-64 let (z izjemo leta 2009, 2010 in 2011).

Zagovornik je upošteval tudi starostne skupine, za katere so bili navedeni podatki predloženi. Za različne parametre so bile sicer upoštrevane različne starostne skupine, vendar je bila pri večini parametrov upoštevana starostna skupina od 25 do 49 let oziroma 25 let ali več, to pa so leta, ko si velika večina ljudi ustvarja družino in postanejo starši. V ozir pa je vzel tudi starostno mejo otrok, in sicer tri leta, ker delodajalci kot bolj rizično delovno silo dojemajo zlasti matere majhnih otrok, ki so v prvih treh letih bolj ranljivi in občutljivi ter potrebujejo več starševske – materinske skrbi.

Iz predloženih podatkov je razvidno, da so ženske zaradi materinstva na trgu dela še vedno v slabšem položaju kot moški. Zato je Zagovornik upravičenost olajšave, ki so je deležni delodajalci samo za matere, ki skrbijo za otroka do treh let starosti, ocenjeval z vidika pogojev za sprejem posebnih ukrepov, skladno s 17. in 18. členom ZVarD.

Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti

Nekatere skupine oseb so zaradi njihovih osebnih okoliščin v slabšem izhodiščnem položaju kot druge. Čeprav so lahko pred zakonom enake vsem drugim, nimajo vedno enakih možnosti za koriščenje vseh pravic, ugodnosti in priložnosti. Skupine oseb, ki so dokazano v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine, zato potrebujejo dodatne spodbude in ugodnosti, da bi bile zares izenačene z drugimi in imele enake možnosti sodelovanja in uveljavitve na različnih področjih družbenega življenja. Te spodbude so v ZVarD poimenovane posebni ukrepi. Urejata jih 17. in 18. člen.

Posebni ukrepi za zagotavljanje enakosti so začasni ukrepi, ki imajo za cilj zagotoviti uresničevanje pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na področjih družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Posebni ukrepi se sprejmejo z namenom preprečevanja ali odpravljanja posledic takšnega položaja oziroma predstavljajo nadomestilo za manj ugoden položaj. Pri tem posebne ukrepe delimo na spodbujevalne ter pozitivne ukrepe. Kot že omenjeno, spodbujevalni ukrepi dajejo posebne ugodnosti ali uvajajo posebne spodbude za osebe v manj ugodnem položaju na določenem področju ali v določenem okolju. Pozitivni ukrepi pa ob enakem izpolnjevanju predpisanih meril in pogojev dajejo prednost osebam z določeno osebno okoliščino in se lahko uporabijo zlasti, kadar pri teh osebah obstaja očitno nesorazmerje v možnostih dostopa do uveljavljanja pravic, dobrin, storitev ali ugodnosti (17. člen ZVarD). V obravnavanem primeru Zagovornik ocenjuje, da gre za spodbujevalni ukrep.

Posebni ukrepi zasledujejo legitimen cilj odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino. Ta cilj mora biti utemeljen na analizah o obstoju manj ugodnega položaja, ukrep pa mora biti potrebno in ustrezno sredstvo za odpravo takšnega položaja. Subjekti, ki sprejmejo posebne ukrepe (v tem primeru zakonodajalec in vlada), morajo po zakonu redno preverjati njihovo utemeljenost oziroma upravičenost njihovega nadaljnjega izvajanja. Če ugotovijo, da je cilj njihovega izvajanja dosežen, jih morajo nemudoma prenehati izvajati (18. člen ZVarD).

Primerljivost položajev

Zagovornik je presojal tudi primerljivost položajev oseb, katerim je spodbujevalni ukrep namenjen, ter oseb, ki jih v svoji pobudi izpostavlja pobudnik, to so očetje samohranilci. Ugotovil je, da položaja nista primerljiva, saj je ukrep namenjen skupini žensk – mater, ki imajo in skrbijo za otroka, in ne skupini žensk - mater, ki same skrbijo za otroka, ker drugega starša ni oziroma ne skrbi za otroka. Zato se te skupine ne more primerjati s skupino moških – očetov, ki sami skrbijo za otroka (očetje samohranilci). Primerja se lahko skupina žensk – mater, ki skrbijo za otroka, in skupina moških – očetov, ki skrbijo za otroka. Pod pojmom »skrbijo za otroka« pa Zagovornik razume, da imajo otroka in opravljajo skrbstvene naloge, povezane z otrokom (nega, varstvo).

Poleg tega pa, kot je razvidno iz prikazanih statističnih podatkov, je položaj moških - očetov (katerihkoli, torej tudi tistih, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti) na trgu dela boljši oziroma ugodnejši od položaja žensk – mater, zato je primerjava med njimi in očeti samohranilci tudi iz tega vidika neustrezna.

Legitimnost cilja

Pripravljaivec zakona je kot zakonit cilj, ki ga je zasledoval pri ureditvi iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2, navedel spodbujanje zaposlovanja žensk - mater, ki imajo otroka do starosti treh let, za nedoločen čas. Da je taka spodbuda legitimen cilj, ki ga mora zasledovati, če želi doseči dejansko enakost žensk - mater na trgu dela, je dokazoval z zgoraj navedenimi statističnimi podatki.

Zagovornik v ukrepu, katerega namen je spodbujanje zaposlovanja žensk - mater, ki imajo otroka do starosti treh let, za nedoločen čas, prepozna legitimen cilj, ki je v tem, da se na trgu dela oziroma pri zaposlovanju zagotovi dejansko enakost žensk – mater, ki so v manj ugodnem položaju kot moški – očetje ravno zaradi tega, ker so ženske - matere. Še posebej ob upoštevanju zgoraj prikazanih statističnih podatkov, ki kažejo na to, da so ženske zaradi materinstva še vedno v slabšem položaju na trgu dela kot moški.

Ustreznost (primernost) sredstev za doseganje cilja

Z vidika kriterija ustreznosti je Zagovornik presojal, ali ukrep iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 predstavlja primeren ukrep za doseg zasledovanega cilja v smislu, da je tak cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči.

Kot je navedeno zgoraj, obravnavani ukrep zasleduje legitimen cilj zagotavljanja dejanske enakosti žensk – mater, ki so na trgu dela v manj ugodnem položaju kot moški – očetje ravno zaradi tega, ker so ženske – matere. Zato Zagovornik ugotavlja, da je določena denarna ugodnost/olajšava za delodajalce, ki deluje kot spodbuda zanje pri zaposlovanju žensk – mater, ki skrbijo za otroka do treh let starosti, ki so na trgu dela dokazano še vedno v slabšem položaju, lahko ustrezen ukrep, saj je zastavljeni cilj po presoji Zagovornika z njim dejansko mogoče doseči. Po podatkih Zavoda o številu delodajalcev, katerih zahteve za vračilo dela prispevkov delodajalca v primeru zaposlitve mater, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, ko se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti, je bilo v obdobju od leta 2020 do 2022 pozitivno rešenih 300 zahtev delodajalcev in 1 rešena pritožba.

Potrebnost (nujnost) sredstev za doseganje cilja

Z vidika kriterija potrebnosti oziroma nujnosti je Zagovornik ocenjeval, ali je ukrep sploh nujen (nujno potreben) za doseg zasledovanega cilja, v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim ukrepom.

Glede na to, da ukrep očitno skozi vsa leta ostaja potreben, saj so statistično gledano moški na trgu dela še vedno bolj obravnavani od žensk, Zagovornik ocenjuje, da je ukrep potreben, hkrati pa z vidika doseganja enakega cilja z blažjimi ukrepi tudi ni sporen, saj ne posega v pravice drugih oziroma ne predstavlja slabše obravnave drugih oseb. Poleg tega je ukrep določen fakultativno, kar pomeni, da ima delodajalec sicer možnost uveljaviti to olajšavo, vendar le v primeru, če za te zavarovanke ni uveljavil vračila prispevkov oziroma enakovredne olajšave na podlagi drugih predpisov. Ukrep iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 v delu, ki se nanaša na matere, zato ni toliko namenjen delodajalcem, ki bi zaradi subvencioniranja prispevkov zaposlovali starše kot bolj zaželeno delovno silo, temveč učinkuje predvsem na dvig stopnje zaposlenosti oziroma dvig delovne aktivnosti mater.

Začasnost in spremljanje

Zadnji bistveni pogoj posebnih ukrepov je njihova začasnost trajanja. Z začasnostjo trajanja je neposredno povezana tudi zahteva neprestanega spremljanja njihovih učinkov.

Iz statističnih podatkov, priloženih s strani ministrstva, je razvidno, da položaj žensk na trgu dela skozi leta ostaja neenak oziroma še ni zaznati pozitivnega trenda. Stopnja registrirane brezposelnosti v letu 2022 je bila višja za ženske kot za moške, hkrati pa je bila vse do leta 2021 za ženske nižja tudi stopnja delovne aktivacije, deleža prekarnih zaposlitev in zaposlitev za določen čas pa višja. Zagovornik ocenjuje, da je preverjanje potrebnosti posebnega ukrepa na podlagi obstoječih statističnih podatkov utemeljena in primerna, posebni ukrep pa je še vedno potreben. Potreba po njem bo ostala, dokler bo obstajala razlika med ženskami – materami in moškimi – očeti na trgu dela oziroma pri zaposlovanju.

Sklepna ocena Zagovornika

Pri sprejemanju zakonsko dopustnega spodbujevalnega ukrepa mora zakonodajalec slediti določbam ZVarD. Dodeljevanje denarnih ugodnosti/olajšav mora biti po zakonu utemeljeno na analizah, ki dokazujejo in upravičujejo dejansko potrebo po odpravi manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino. V nasprotnem primeru ne gre več za ugodnost, ki bi bila usmerjena k odpravi neenakosti upravičencev, ki so zaradi določene osebne okoliščine v manj ugodnem položaju.

Zagovornik je v izvedeni oceni ugotovil, da je olajšava, ki so je deležni delodajalci pod pogoji iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2, spodbujevalni ukrep, ki izpolnjuje pogoje po 18. členu ZVarD. Zagovornik je kot bistveno pri ukrepu ugotovil, da so za namen spremljanja potrebnosti ukrepa upoštevani statistični podatki, ki dokazujejo manj ugoden položaj mater (žensk), ki se prvič zaposlujejo za nedoločen čas. Poleg tega je Zagovornik ukrep ocenil kot ustrezen in nujno potreben za doseganje legitimnega cilja spodbujanja zaposlovanja žensk - mater, ki imajo otroka do starosti treh let, za nedoločen čas. Hkrati pa je ugotovil še, da je ukrep namenjen skupini žensk – mater, ki imajo in skrbijo za otroka, in ne skupini žensk - mater, ki same skrbijo za otroka, ker drugega starša ni oziroma ne skrbi za otroka. Zato se te skupine ne more primerjati s skupino moških – očetov, ki sami skrbijo za otroka, kot to navaja pobudnik, ki matere, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti, primerja z očeti samohranilci.

Iz predloženih podatkov izhaja, da je več brezposelnih žensk kot moških, med tistimi, ki so zaposlene, pa jih je več kot moških zaposlenih za določen čas oziroma v eni od oblik prekarnih zaposlitev. Izraz »prekarnost« označuje negotovo, začasno, občasno (in navadno tudi slabše plačano) delovno aktivnost, torej delo, ki temelji na socialni negotovosti.

Fakultativnost olajšave kaže na to, da ukrep iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 učinkuje predvsem na dvig stopnje zaposlenosti oziroma dvig delovne aktivacije mater. Kot navajata organa, iz veljavne pokojninske zakonodaje na splošno sicer izhaja enako obravnavanje obeh spolov. Navedena zakonodaja namreč matere in očete obravnava enako na način, da le enemu od staršev priznava plačilo prispevkov in pokojninske dobe iz naslova starševstva. Poleg tega se tistemu od staršev, ki je skrbel za otroka v prvem letu njegove starosti, zniža tudi starostna meja za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Na podlagi drugega odstavka 28. člena ZPIZ-2 sta do tega znižanja lahko upravičena bodisi ženska bodisi moški, odvisno od tega, kdo je užival pravico do nadomestila iz naslova starševstva.

Zagovornik je posledično ocenil, da prvi odstavek 157. člena ZPIZ-2 za moške – očete, ki skrbijo za otroka do tretjega leta starosti (in hkrati izpolnjujejo ostala dva pogoja iz prvega odstavka 157. člena ZPIZ-2 - se prvič zaposlijo za nedoločen čas in ostanejo pri istem delodajalcu v zaposlitvi neprekinjeno najmanj dve leti), ni diskriminatoren, saj predstavlja (ustrezen in potreben) spodbujevalni ukrep za zaposlovanje žensk - mater.

Pripravila:
mag. Eva Cankar Farkaš
Samostojna svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva