REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-10/2022/29
Datum: 11. 7. 2022

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 34. in 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) ter na podlagi četrtega odstavka 135. 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, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; v nadaljevanju: ZUP) v zadevi ugotavljanja diskriminacije zoper Ministrstvo za notranje zadeve, Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana, izdaja po uradni dolžnosti naslednji

SKLEP

1. Postopek ugotavljanja diskriminacije otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji in v času trajanja postopka, v katerem po uradni dolžnosti upravne enote odločajo o podaljšanju dovoljenja za bivanje teh otrok, njihovi starši zanje ne morejo uveljaviti socialnih in zdravstvenih pravic, **se ustavi**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

I. Predlog za obravnavo diskriminacije

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 22. 2. 2022 prejel elektronski dopis nevladne organizacije (v nadaljevanju: predlagatelj). Dopis je bil naslovljen tudi na Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ, tudi: ministrstvo), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), Ministrstvo za javno upravo (MJU) in Varuha človekovih pravic. Z dopisom je predlagatelj seznanil navedene institucije (skupaj z Zagovornikom) z različno obravnavo otrok tujcev glede na kraj rojstva, in sicer otrok, ki so bili rojeni v tujini, in otrok, ki so bili rojeni v Sloveniji. Predlagatelj je takšno obravnavo označil za diskriminatorno.

Ker je prijava začasnega prebivališča časovno omejena, jo je potrebno obnavljati na podlagi podaljševanja dovoljenja za prebivanje.[1] Postopek vodijo upravne enote. Predlagatelj je navedel, da za otroke tujcev, ki so bili rojeni v tujini in zanje starši v Sloveniji podaljšujejo dovoljenje za prebivanje, starši po vloženi vlogi za podaljšanje pridobijo s strani upravnih enot potrdilo o oddani vlogi, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do izdaje dejanskega (novega) dovoljenja za prebivanje. V centralnem registru prebivalstva (v nadaljevanju: CRP) je takrat pri podatku o datumu prijave začasnega prebivališča (»veljavnosti do«) zavedena

[1] Vir: https://e-uprava.gov.si/podrocja/osebni-dokumenti-potrdila-selitev/selitev-prijava-odjava-prebivalisca/prijava-odjava-zacasnega-prebivalisca.html.

šifra »99-999«.[2] S tem potrdilom lahko starši za te otroke uredijo njihovo vključitev v obvezno zdravstveno zavarovanje in zanje uveljavijo pravice iz javnih sredstev.

Nadalje je predlagatelj navedel, da pa pri izdaji in podaljšanju dovoljenja za bivanje otrok tujcev, ki so bili rojeni v Sloveniji, upravne enote vodijo postopek po uradni dolžnosti in zato zanje staršem ne izdajo potrdila o oddani vlogi (saj za te otroke njihovim staršem takšne vloge ni potrebno vlagati). Obenem pa naj v CRP pri teh otrocih ne bi bila zavedena šifra »99-999«, temveč šifra »N«, kar predstavlja podatek o neprijavljenosti prebivališča v Sloveniji. Posledično teh otrok Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) ne more vključiti v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja, centri za socialno delo pa tudi ne morejo o pravici staršev do otroškega dodatka ali do subvencije plačila vrtca za te otroke pozitivno odločiti, in sicer vse dokler ni izdano (novo) dovoljenje za prebivanje teh otrok oz. urejena prijava njihovega začasnega prebivališča. Predlagatelj je opozoril, da lahko zaradi dolgotrajnih postopkov na upravnih enotah do izdaje dovoljenja za prebivanje mine tudi več mesecev. Medtem pa naj bi bili ti otroci, ki ves ta čas dejansko prebivajo v Sloveniji (ter obiskujejo vrtce in šole), brez obveznega zdravstvenega zavarovanja in njihovi starši naj zanje ne bi prejemali otroškega dodatka, subvencije vrtca ali pa bili upravičeni do starševskega nadomestila. Predlagatelj je še navedel, da so med temi otroki tudi otroci s težjimi oz. kroničnimi zdravstvenimi težavami, ki potrebujejo posebne medicinske terapije.

Predlagatelj je predstavil tudi konkreten primer tričlanske mlade družine z dveletnim otrokom, ki se je za pomoč obrnila na predlagatelja. Takrat je mati otroka prejela negativni odločbi centra za socialno delo v odločanju o njeni upravičenosti do otroškega dodatka in subvencije vrtca. Naveden je bil razlog, da otrok v Sloveniji nima prijavljenega prebivališča. Center za socialno delo je ta podatek prejel preko CRP (zavedena šifra »N«), čeprav je otrok ves čas zakonito prebival s staršema v Sloveniji. V mesecu juliju 2021 sta namreč starša na upravni enoti vložila vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. V vmesnem času, ko sta čakala na rešitev, jima je veljavnost prijave prebivališča sicer potekla. Vendar pa sta pred tem pridobila potrdilo o vloženi vlogi in upravna enota je pri njima v CRP navedla šifro »99-999«. Za njunega otroka, ki je rojen v Sloveniji, pa je bil uveden postopek po uradni dolžnosti, kot podatek o prijavljenosti prebivališča pa zabeležene šifra »N«. Predlagatelj je še navedel, da je že predhodno prejel informacije o podobnih primerih in da naj bi bilo takrat po neuradnih informacijah takšnih otrok v Sloveniji nekaj 100.

Na koncu dopisa je predlagatelj navedel, da od vseh naslovljenih institucij pričakuje rešitev, ki bo vsem prizadetim družinam omogočila uveljavljanje njihovih socialnih pravic, otrokom pa obvezno zdravstveno zavarovanje.

II. Pravna podlaga obravnave diskriminacije

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v obravnavanem primeru na podlagi z njim povezanih razpoložljivih podatkov ter določb Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sam postopek pred Zagovornikom urejajo členi ZVarD od 33 do 37 ter 40. člen. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, pa Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) subsidiarno uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave samega primera (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

Zagovornik lahko skladno s prvim odstavkom 34. člena ZVarD začne obravnavo diskriminacije po uradni dolžnosti, če je o obstoju diskriminacije seznanjen na podlagi anonimnega predloga,

[2] Takšno šifro je v predlogu navajal predlagatelj, zato jo je do prejetega pojasnila MNZ uporabil tudi Zagovornik. Kasneje pa je uporabil ustreznejšo oznako (fiktivnega datuma) »09.09.9999«.

predloga tretje osebe ali na drug način. Skladno z drugim odstavkom 34. člena ZVarD mora Zagovornik za obravnavo po uradni dolžnosti pridobiti soglasje diskriminirane osebe, razen če te ni mogoče določiti ali je diskriminirana (večja) skupina oseb ali gre za primer, ki je splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo, kar Zagovornik oceni za vsak primer posebej.

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.

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. Skladno s tem med druge osebne okoliščine šteje tudi kraj rojstva.

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. Med drugim so ta področja povezana tudi s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom (po peti alineji prvega odstavka 2. člena ZVarD).

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija. 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 (prvi odstavek 6. člena). 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 (drugi odstavek 6. člena). 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 ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, še zlasti kadar je storjena v razmerju do otrok ali drugih slabotnih oseb, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).

ZVarD v svojem 13. členu določa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije. 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 (domnevni) kršitelj, kadar so s strani (domnevno) diskriminirane osebe (ali več njih) oz. s strani tretjih oseb ali kako drugače (z izjavami, navedbami in dokumenti ter drugimi dokazili) izkazana 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). Breme dokazovanja se torej takrat, ko je s strani domnevno diskriminirane osebe (ali več njih) oz. s strani tretjih oseb ali kako drugače izpolnjeno t. i. trditveno breme, prevali na domnevnega kršitelja.

III. Postopek po uradni dolžnosti in začetne ugotovitve Zagovornika

Zagovornik je dne 8. 3. 2022 skladno s 34. členom ZVarD v predmetni zadevi uvedel postopek ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti. Pri tem je ocenil, da je primer splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo, ker naj bi bili diskriminaciji izpostavljeni otroci kot posebej ranljiva skupina prebivalcev Slovenije ter njihovi starši (tujci). Ker gre za večjo skupino možnih žrtev diskriminacije, njihovega soglasja za izvedbo postopka Zagovorniku tudi iz tega razloga ni bilo potrebno pridobiti.

Zagovornik je začetno ugotovil, da so v zadevi obravnavane problematike izpolnjeni bistveni elementi možne diskriminacije. Dve skupini otrok, ki se razlikujeta po osebni okoliščini kraja rojstva, upravne enote obravnavajo različno pri odločanju o enaki zadevi. Za otroke ene in druge skupine upravne enote odločajo o podaljšanju dovoljenja za prebivanje. Otroci ene in druge skupine v tistem času dejansko prebivajo v Sloveniji skupaj s starši, ki imajo ali veljavno dovoljenje za prebivanje in na tej podlagi prijavljeno začasno prebivališče ali pa to dovoljenje podaljšujejo in imajo v tem času veljavno potrdilo o oddani vlogi za podaljšanje dovoljenja za prebivanje. Razlika je le v tem, da za otroke (tujcev), ki niso bili rojeni v Sloveniji, upravne enote vodijo postopek za podaljšanje dovoljenja za prebivanje na podlagi vloge staršev in za te otroke izdajajo potrdilo o oddani vlogi, ki velja kot dovoljenje za prebivanje (kot začasni substitut do izdaje dejanskega dovoljenja oz. garantni akt). Za otroke tujcev, ki so bili rojeni v Sloveniji, pa upravne enote vodijo postopek za podaljšanje dovoljenja za prebivanje po uradni dolžnosti in zato (ker ni oddane vloge) potrdila o oddani vlogi ne izdajo. Posledično pa naj ti otroci do izdaje novega dovoljenja za prebivanje v Sloveniji ne bi uživali pravic iz naslova zdravstvenega in socialnega varstva – kot je obvezno zdravstveno zavarovanje ter otroški dodatek, subvencija vrtca ali tudi starševsko nadomestilo. Do slednjih bi sicer bili upravičeni njihovi starši, tako kot so do njih upravičeni starši otrok, ki niso rojeni v Sloveniji, v času, ko poteka na upravni enoti postopek podaljšanja dovoljenja za prebivanje.

Neenaka obravnava ima lahko za posledico poseg v človekove pravice otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji (in njihovih staršev oz. družin), in sicer v pravico do njihove socialne varnosti po 50. členu Ustave Republike Slovenije[3] (v nadaljevanju: Ustava RS), v pravico do njihovega zdravstvenega varstva po 51. členu Ustave RS in splošno v pravice otrok po 56. členu Ustave RS (skladno s katerim otroci uživajo posebno varstvo in skrb).

Centri za socialno delo pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev ugotavljajo dejansko stanje na podlagi podatkov, ki jih prejmejo s strani več obdelovalcev osebnih podatkov upravičencev oz. njihovih družinskih članov.[4] Tako prejemajo tudi podatke iz centralnega registra prebivalcev (CRP) in jih upoštevajo kot ugotovljena dejstva. Če pa se tako ugotovljena oz. zabeležena dejstva (npr. s šifro »99-999« ali s šifro »N« pri prijavi prebivališča) z dejanskim stanjem ne ujemajo, ima stranka možnost s pritožbo (kot predpisano uporabo pravnega sredstva pri

[3] Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a

[4] Po določbah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19 in 189/20 – ZFRO; v nadaljevanju: ZUPJS), poglavje X. Zbirka podatkov (členi od 48 do 53).

odločanju o pravicah iz javnih sredstev)[5] na to opozoriti in predložiti relevantna dokazila. Seveda pa je rok za pritožbo omejen[6] in sama pritožba ne zadrži izvršitve odločbe.[7] Na tak način lahko v primerih opisane problematike starši otrok zadeve uredijo tudi retroaktivno. Edino dokazilo, ki ga lahko uporabijo, pa je potrdilo upravne enote o dejanski prijavljenosti prebivališča, ki ga starš za takšnega otroka pridobi šele po koncu postopka podaljšanja dovoljenja za prebivanje po uradni dolžnosti. Vendar ta postopek, ki ga vodijo upravne enote, lahko traja predolgo, da bi starš v omejenem času za pritožbo takšno potrdilo tudi predložil centru za socialno delo. Kot je predstavil predlagatelj, pa starš na centru za socialno delo ne more predložiti potrdila o vložitvi vloge (povezanega s šifro »99-999« v CRP), saj tega ne more pridobiti s strani upravne enote (ker ga ta ne izda za otroka, za katerega o podaljšanju dovoljenja za prebivanje odloča po uradni dolžnosti in zato zanj ni vložene vloge).

Posebno obravnavo otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, opredeljuje 49. člen Zakona o tujcih[8] (v nadaljevanju: ZTuj-2). Ta v drugem odstavku določa, da pristojni organ (tj. upravna enota) takšnemu otroku najkasneje v treh mesecih od rojstva po uradni dolžnosti izda dovoljenje za prebivanje, ki velja oz. se po uradni dolžnosti podaljšuje toliko časa, kolikor ima dovoljenje ali se podaljšuje dovoljenje otrokovi materi ali otrokovemu očetu oz. skrbniku do otrokovega dopolnjenega 18. leta starosti. Navedena določba zakona naj bi za otroke tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, oz. za njihove starše dejansko pomenila določeno olajšavo, saj za te otroke njihovim staršem ni potrebno vlagati vloge za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje v Sloveniji, temveč je država sama zavezana, da njihova dovoljenja za prebivanje podaljšuje po uradni dolžnosti. Vendar pa navedbe predlagatelja izkazujejo, da problematično izvajanje 49. člena ZTuj-2 lahko na področju pravic, ki izhajajo iz dovoljenja za prebivanje, učinkuje v nasprotju s smislom določbe zakona. Namesto, da bi bil učinek olajševalen, (lahko) povzroča slabšo obravnavo.

Zagovornik je na podlagi navedb predlagatelja ugotovil, da ni problematična sama določba zakona, ampak takšno njeno izvajanje, ki ima za posledico posredovanje napačnega podatka (s šifro »N«) v CRP, na podlagi katerega potem ZZZS in centri za socialno delo v svojih postopkih upoštevajo nepravilno ugotovljeno dejansko stanje – tj. da takšen otrok sploh nima prijavljenega prebivališča, čeprav je njegova prijava v postopku podaljševanja (zaradi podaljševanja dovoljenja za prebivanje).

V postopkih odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje na eni strani za otroke tujcev, ki niso rojeni v Sloveniji, in na drugi strani za otroke tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, je razlika le pri začetku postopka. Za prvo skupino otrok morajo starši podati vlogo na upravni enoti, za drugo skupino otrok pa to ni potrebno, saj so upravne enote dolžne postopek sprožiti same, ker ga vodijo po uradni dolžnosti (skladno z 49. členom ZTuj-2). To je edina razlika v obravnavanju oseb v povsem primerljivih položajih, ki pa se razlikujejo po kraju rojstva.

Zagovornik je tako v začetku postopka ugotovil, da iz do takrat dostopnih podatkov (zakonskih in po navedbah predlagatelja) izhaja, da slabše obravnave ne povzroča dejstvo, da upravne enote vodijo za otroke tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, postopek odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje po uradni dolžnosti, temveč dejstvo, da zaradi postopka, ki je vsebinsko sicer povsem enak postopku odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno

[5] Pri tem je potrebno upoštevati določbe splošnega upravnega postopka, saj centri za socialno delo odločajo o pravicah iz javnih sredstev v ugotovitvenem postopku na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; v nadaljevanju: ZUP)

[6] Skladno s 235. členom ZUP je rok za pritožbo 15 dni od vročitve odločbe. Ta pa se skladno z določbo 73.a člena ZUPJS šteje za opravljeno 21. dan od dneva odpreme odločbe, označenega na njej.

[7] Kot določa 38. člen ZUPJS.

[8] Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo in 95/21 – popr.

prebivanje otrok tujcev, ki niso rojeni v Sloveniji, v CRP dejansko stanje pri takšnem otroku zabeležijo drugače – napačno. Zabeležijo ga tako, kakor da njegov status v Sloveniji ni urejen. Če pa bi tak podatek tudi za takšnega otroka zabeležili s šifro »99-999«, bi to imelo za učinek uveljavljanje njegovih zdravstvenih in socialnih pravic na enak način, kot velja za otroke tujcev, ki niso rojeni v Sloveniji. Pri tem pa ni bilo razvidnega jasnega razloga, zakaj bi bila v CRP zabeležena drugačna šifra o podatku, ki izhaja iz istega dejstva, da je v postopku odločanje upravne enote o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje in na tem temelječem podaljšanju veljavnosti prijave začasnega prebivališča za otroka tujcev. In sicer tako za tistega, ki ni, kot za tistega, ki je rojen v Sloveniji – torej na podlagi vložene vloge ali pa po uradni dolžnosti. Če iz kakršnega koli razloga (npr. tehničnega) ista šifra v CRP ne bi bila mogoča, pa bi morala obstajati kakšna druga šifra, ki bi imela enak učinek, kot ga ima šifra »99-999«, oz. ki ne bi imela učinka, ki ga ima neustrezna šifra »N«.

Zagovornik je ugotovil, da je predlagatelj s svojimi navedbami izkazal dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je (bila) v zadevi obravnavane problematike kršena prepoved diskriminacije na način neposredne diskriminacije otrok tujcev zaradi njihovega kraja rojstva. Pri tem je Zagovornik kot zavezanca za upoštevanje prepovedi diskriminacije v obravnavani zadevi štel Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ), ki je upravnim enotam nadzorni organ. Kot takšno je MNZ odgovorno za ustrezno tehnično implementacijo beleženja postopkov upravnih enot ter njihovih izidov oz. ugotovljenih dejstev kot podatkov v informacijski sistem upravnih enot – še posebno v CRP.

IV. Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Zagovornik je z dopisom št. 0700-10/2022/4 z dne 24. 3. 2022 zaprosil MNZ za opredelitev do navedb predlagatelja in do začetnih ugotovitev Zagovornika. Ob tem je ministrstvo še obvestil, da postopek ugotavljanja diskriminacije v predmetni zadevi Zagovornik lahko ustavi, če/ko ministrstvo dokaže, da je zadeva uredilo tako, da je tudi za otroke tujcev, ki so bili rojeni v Sloveniji, zagotovilo posredovanje podatka upravnih enot v CRP o teku postopka podaljševanja dovoljenja za prebivanje ter posledično podaljševanja veljavnosti prijave prebivališča na enako ustrezen način, kakor je tak podatek posredovan za otroke tujcev, ki niso rojeni v Sloveniji.

Dne 13. 4. 2022 je Zagovornik prejel dopis MNZ št. 071-1858/2022/2 (121-14) z dne 11. 4. 2022. V tem dopisu je ministrstvo pojasnilo, da je odgovorilo na elektronski dopis predlagatelja (z dne 22. 2. 2022) s svojim dopisom št. 214-203/2022/2 (121-14, 132-04) z dne 6. 4. 2022, ki je bil v vednost poslan tudi Zagovorniku. V tem dopisu je ministrstvo v zadevi postopka podaljšanja dovoljenja za prebivanje po 49. členu ZTuj-2 navedlo, da upravna enota (tudi) ta postopek evidentira v Registru tujcev (v nadaljevanju: RT). Na tej podlagi pa se v Registru stalnega prebivalstva (v nadaljevanju: RSP) pri osebi zabeleži prijava začasnega prebivališča (in sicer avtomatsko skozi servis registra) z veljavnostjo do vročitve dovoljenja za začasno prebivanje ali potrdila o prijavi prebivanja oz. do dokončnosti odločbe, s katero je upravna enota zavrnila podaljšanje dovoljenja za prebivanje. Registrsko se začasno prebivališče v RSP zapiše z veljavnostjo do (fiktivnega datuma) »09.09.9999«. Enako je potem zavedeno tudi v CRP. Kot je poudarilo MNZ, centri za socialno delo ter drugi uporabniki teh podatkov tako zapisan datum v praksi v svojih evidencah in postopkih potem tudi ustrezno interpretirajo kot zakonito prijavljeno začasno prebivališče posameznika do odločitve upravne enote v postopku, uvedenem po uradni dolžnosti. Glede izpostavljenega konkretnega primera s strani predlagatelja pa je ministrstvo v svojem odgovoru na predlagateljev dopis zaprosilo predlagatelja za posredovanje EMŠO konkretne osebe (oz. oseb), da bi lahko konkretno pregledali status osebe in zapis šifre v CRP ter ugotovili pomen, ki naj bi ga navedena oznaka oziroma šifra imela v uradnih evidencah MNZ.

V dopisu Zagovorniku je ministrstvo še navedlo, da na podlagi dotedanjih poizvedb in ugotovitev zavrača začetno ugotovitev Zagovornika v postopku ugotavljanja diskriminacije, da kot zavezanca za upoštevanje prepovedi diskriminacije v obravnavani zadevi šteje MNZ, pri čemer pa je ministrstvo poudarilo, da je zainteresirano za celovito razjasnitev okoliščin obravnavane zadeve.

Na podlagi prejetega pojasnila MNZ je Zagovornik z namenom pridobiti podatke za ugotovitev dejanskega stanja svoj postopek ugotavljanja diskriminacije nadaljeval s poizvedovanjem pri nekaj večjih centrih za socialno delo in upravnih enotah.

V. Pojasnila centrov za socialno delo

Zagovornik je dne 20. 4. 2022 poslal zaprosilo za posredovanje podatkov na naslednje centra za socialno delo (v nadaljevanju: CSD): CSD Ljubljana, CSD Maribor, CSD Celje, CSD Južna Primorska, CSD Gorenjska ter CSD Dolenjska in Bela krajina.

Centrom za socialno delo je Zagovornik na kratko predstavil zadevno problematiko ter pojasnilo MNZ in jim zastavil konkretna vprašanja: ali so v preteklosti zaznali predstavljeni problem tujcev, katerih otroci so rojeni v Sloveniji, pri njihovem uveljavljanju določenih pravic in če da, koliko so imeli takšnih primerov v zadnjih treh letih in kako so jih reševali; ali se s predstavljeno problematiko še vedno soočajo in če da, kako jo zdaj rešujejo; ali so seznanjeni z načinom, kako upravne enote beležijo podatek o prijavi začasnega prebivališča otroka tujcev, ki je rojen v Sloveniji, za čas, ko po uradni dolžnosti vodijo postopek podaljšanja dovoljenja za njegovo prebivanje; ali v primerih, ko jih starš takšnega otroka opozori na izpostavljeni problem, v CRP pa zaznajo oznako »N«, na to dejstvo opozorijo pristojno upravno enoto ter od nje zahtevajo ustrezno beleženje (z oznako »09.09.9999«), in če ne, ali samega starša napotijo na upravno enoto, da opozori na napačno oznako in doseže popravek.

Od dne 25. 4. 2022 do dne 4. 5. 2022 je Zagovornik prejel odgovore vseh centrov za socialno delo razen CSD Južna Primorska.

S strani CSD Ljubljana so odgovorili, da opisane težave že dalj časa opažajo in da se je situacija v času epidemije covida-19 še poslabšala. Ker pa ne vodijo statistike pritožb, težko ocenijo, koliko takšnih primerov so reševali v zadnjih treh letih. Sicer pa vsak primer rešujejo individualno – bodisi s pozivom za dopolnitev vloge bodisi po pritožbi ali pa izdajo sklep o prekinitvi postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja. V praksi ugotavljajo, da podatek o prijavljenem prebivališču iz CRP v informacijski sistem CSD lahko tudi po prejetju ustreznih dokazil s strani vlagateljev še vedno ni prenesen pravilno, zaradi česar morajo zaposleni po predhodnem kontaktu z UE ročno popravljati datume, da lahko vlagatelju priznajo pravico. Sicer pa si želijo boljšega sodelovanja z UE, da bi lažje reševali tovrstne težave, saj naj bi bil dosedanji način dela zamuden in do uporabnike neprijazen. Opozorili so še na dolgotrajne postopke prijave prebivališča novorojenčku, zaradi česar morajo na CSD z veliko zamude ali celo prek pritožbe odločati o upravičenosti starša novorojenčka do starševskega dodatka. Dodali so, da niso seznanjeni z načinom, kako upravne enote beležijo podatek o prijavi prebivališča otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, ko vodijo postopek podaljšanja njihovega dovoljenja za prebivanje.

S strani CSD Maribor so odgovorili, da se še vedno srečujejo s primeri opisanih težav, da pa teh primerov ne beležijo posebej, zaradi česar njihovega števila ne morejo opredeliti. Pri vsaki zadevi počakajo, da UE osebi zabeleži veljavnost prijave prebivališča in potem izdajo odločbo o upravičenosti do določenih pravic iz javnih sredstev. Navedli so, da niso seznanjeni z načinom, kako upravne enote beležijo podatek o prijavi prebivališča otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, ko vodijo postopek podaljšanja njihovega dovoljenja za prebivanje. Sicer pa staršev

samih ne napotujejo na UE, saj da gre za podatek (o prebivališču), ki ga pridobijo iz uradnih evidenc drugega organa, pri čemer naj ne bi bili seznanjeni z napačnostjo oznake (v CRP).

S strani CSD Celje so odgovorili, da so se v preteklosti srečevali z opisano problematiko, česar pa niso posebej beležili in zato Zagovorniku ne morejo posredovati natančnega števila za zadnja tri leta. Postopali so tako, da so obvestili vlagatelja in ga napotili na UE, dve enoti centra sta v takšnih primerih izdali sklep o prekinitvi postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja. Trenutno pa se s to problematiko ne srečujejo. Navedli so, da so seznanjeni z načinom, kako upravne enote beležijo podatek o prijavi prebivališča otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, ko vodijo postopek podaljšanja njihovega dovoljenja za prebivanje. V primeru, da bi pri reševanju vloge pri takšnem otroku v CRP zaznali oznako »N«, bi pri UE to preverili in hkrati obvestili vlagatelja ter ga napotili na UE.

S strani CSD Gorenjska so odgovorili, da so se težave s prijavo prebivališča začele izraziteje pojavljati v času epidemije covida-19, ko je bilo potrebno predhodno naročanje na UE. Navedli so, da ne vodijo evidence o primerih, ko so morali dalj časa počakati z odločanjem o pravicah iz javnih sredstev, ker otrok tujca ni imel urejenega bivanja. V primerih, ko iz CRP ni razviden podatek o podaljšanju začasnega prebivališča otroka, center pozove stranko, da predloži dokazila o prijavi prebivališča oz. potrdilo UE o vložitvi vloge za ureditev bivanja. V primeru negativne odločbe pa potem lahko pozitivno rešijo pritožbo, če ugotovijo, da oseba izpolnjuje pogoj prijavljenosti prebivališča. Navedli so, da so težave še vedno prisotne. Zadeve pa rešujejo tako, da poskušajo stranke usmeriti na UE, da poizvejo, zakaj toliko časa čakajo na prijavo bivališča. V kolikor jim predložijo dokazilo, da so vložili vlogo na UE in še nimajo zabeleženega fiktivnega datuma 09.09.9999, izdajo sklep o prekinitvi postopka oz. če jim stranka pove, da bo v roku 14 dni dobila potrdilo o prijavi prebivališča, počakajo, kadar ne gre za rok, ki je daljši od 60 dni. S strankami so dogovorjeni, da jim te, ko uredijo bivanje na UE, to tudi takoj sporočijo. Podatke potem preverijo preko CRP in izdajo določbo. Sicer pa niso seznanjeni z načinom, kako upravne enote beležijo podatek o prijavi prebivališča otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, ko vodijo postopek podaljšanja njihovega dovoljenja za prebivanje. Navedli so še, da se je v več primerih zgodilo, da jih je stranka obvestila oz. jim predložila dokazilo, da ima urejeno bivanje za otroka, iz CRP pa je bilo razvidno, da ima otrok pri prebivališču še vedno oznako »N«. V takšnih primerih je stranka večinoma sama uredila zadevo na UE, včasih pa so s strani CSD kontaktirali UE in izvedeli, da so tam »nekaj pozabili zabeležiti«. Večinoma pa potem s strani UE zadeve v CRP ustrezno uredijo.

S strani CSD Dolenjska in Bela krajina so odgovorili, da se srečujejo z opisano problematiko, vendar teh primerov ne beležijo posebej in Zagovorniku zato ne morejo podati točnega števila. Sicer pa v takšnih primerih počakajo, da pridobijo ustrezen podatek s strani UE in potem izdajo odločbo (tudi) za nazaj. Tako uporabniki za pravice niso prikrajšani, res pa je, da postopek lahko traja več mesecev. Dodali so še, da niso seznanjeni z načinom dela UE v teh zadevah.

VI. Pojasnila upravnih enot

Zagovornik je dne 12. 5. 2022 poslal zaprosilo za posredovanje podatkov na naslednje upravne enote (v nadaljevanju: UE): UE Ljubljana, UE Maribor, UE Celje, UE Koper, UE Kranj ter UE Novo mesto.

Upravnim enotam je Zagovornik na kratko predstavil zadevno problematiko, pojasnilo MNZ in skrajšan povzetek odgovorov centrov za socialno delo ter jim zastavil konkretna vprašanja: ali v primerih, ko vodijo postopke po uradni dolžnosti o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, dejansko postopajo na način, kot ga je predstavilo ministrstvo (torej ustrezno beležijo oznako »09.09.999« v sistemu RT – RSP – CRP), ali ne (oznaka »N«); če so na predhodno vprašanje odgovorili (tudi) negativno, naj pojasnijo razloge za to; ali gre v slednjih primerih za posamezne napake v vodenju postopka

zaradi človeškega faktorja ali pa (še vedno) obstaja določen problem implementacije ustreznega beleženja dejanskega stanja v informacijski sistem upravnih enot ter kako rešujejo to problematiko.

Od dne 18. 5. 2022 do dne 26. 5. 2022 je Zagovornik preje odgovore vseh upravnih enot razen UE Maribor.

S strani UE Ljubljana so odgovorili, da vloge za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje otrok (tujcev), rojenih v Republiki Sloveniji, evidentirajo v RT v skladu z usmeritvami MNZ. Ne ugotavljajo odstopanj pri posameznih primerih, saj da se podatek o prebivališču avtomatično obnovi. Do opisanih težav pa lahko pride v primeru, ko stranka zamudi rok za oddajo vloge (to se v primeru postopka odločanja o podaljšanju dovoljenja za prebivanje po uradni dolžnosti sicer ne more zgoditi, ker ni vlaganja vloge za otroka – op. Zagovornika) ali pa v primeru, ko vloga ne bi bila pravočasno evidentirana v RT in bi dovoljenje že poteklo (kar pa je očitno mogoče tudi v primeru odločanja po uradni dolžnosti, če UE postopek začne po poteku veljavnosti dovoljenja – op. Zagovornika). Takrat je potrebno ročno vnesti popravek.

S strani UE Celje so odgovorili, da pri postopkih podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje po uradni dolžnosti beležijo navedene postopke v RT že ves čas na takšen način, da se v RSP pri začasnem prebivališču zapiše veljavnost do »09.09.9999«. Upravne enote zaradi težav, ki jih je navedel Zagovornik, CSD ni kontaktiral. Ob tem so še izpostavili, da naj katerikoli CSD v primeru težave zaradi (morebitnega) napačnega vnosa podatkov s strani UE Celje, kontaktira vodjo referata za tujce na njen elektronski naslov. V prilogi k svojemu dopisu so s strani UE Zagovorniku posredovali tudi primer vnosa takšnih podatkov v RT in RSP. Razvidno je, da gre za otroka tujcev, ki je rojen v Sloveniji, za katerega UE po uradni dolžnosti vodi postopek podaljšanja dovoljenje za prebivanje – potrdilo ima veljavnost do fiktivnega datuma 09.09.9999.

S strani UE Kranj so odgovorili, da v primeru, ko po uradni dolžnosti vodijo postopek podaljšanja dovoljenja za prebivanja za otroka tujca, rojenega v Sloveniji, evidentirajo upravni postopek v RT in ustrezno beležijo oznako »09.09.9999«. Dopuščajo pa možnost, da v redkih primerih zaradi človeškega faktorja in morebitno napačno evidentiranega postopka, ko se namesto podatka o podaljšanju dovoljenja vnese podatek o izdaji prvega dovoljenja, lahko pride do kratkotrajnega stanja, ko tujec nima ustrezno beležene oznake »09.09.9999«. Navedli so, da če se takšno stanje ugotovi, ga nemudoma odpravijo. Dodali so še, da bodo v bodoče (bolj) pozorni, da do takšne situacije ne bi prišlo.

S strani UE Koper so odgovorili, da se postopki podaljšanja dovoljenj za začasno prebivanje otrok, rojenih v Republiki Sloveniji, izvajajo na način, ki ga je opisalo ministrstvo. Pri tem so izpostavili, da se ob evidentiranju postopka po uradni dolžnosti v RT avtomatsko (tudi) v RSP evidentira podaljšanje začasnega prebivališča, kar se zapiše z veljavnostjo do 09.09.9999. Pogoj pa je, da se uvedba postopka po uradni dolžnosti evidentira do izteka veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje otroka. V primeru, ko se uvedbe postopka ne evidentira do izteka veljavnosti otrokovega dovoljenja, temveč zaradi človeškega faktorja šele kasneje, sistem ne zabeleži oznake »09.09.999«, čeprav se uvedbo postopka evidentira z datumom vložitev prošenj staršev za podaljšanje njihovega dovoljenja. Uradna oseba mora v takem primeru ob vročitvi dovoljenja za prebivanje naslov v registru stalnega prebivalstva ročno popravljati tudi za nazaj. Tako dopuščajo možnost, da se znak »N« v CRP pojavi v takih primerih.

S strani UE Novo mesto so odgovorili, da so zaznali nekaj primerov (pri čemer so navedli, da s točnim podatkom ne razpolagajo), ko se pri otroku tujca v Republiki Sloveniji po vnosu vloge v uradno evidenco RT ni obnovilo prebivališče (oz. podatek o njegovi prijavljenosti) v RSP oziroma je prišlo do napake zaradi napačne interpretacije navodil. Po ugotovitvi napake so to odpravili ter v RSP vzpostavili pravilno stanje.

VII. Sklepne ugotovitve Zagovornika

Zagovornik je na podlagi pojasnil MNZ ter odgovorov centrov za socialno delo in upravnih enot ugotovil, da je na upravnih enotah sistemsko zagotovljen pravilen vnos podatka o veljavnosti prijave začasnega prebivališča otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji v času, ko upravne enote zanje skladno z 49. členom ZTuj-2 po uradni dolžnosti vodijo postopek odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje. Enako, kot to velja za otroke tujcev, ki niso rojeni v Sloveniji, morajo v času takšnega postopka upravne enote v informacijskih sistemih (RT – RSP – CRP) zabeležiti oznako fiktivnega datuma »09.09.9999«, do katerega velja prijavljenost začasnega prebivališča za otroka. Do napačnega vnosa podatka pa lahko pride zaradi človeškega faktorja, in sicer ob prepoznem evidentiranju postopka (tj. po datumu, do katerega je otroku veljalo predhodno dovoljenje za njegovo začasno prebivanje) ali zaradi njegovega napačnega evidentiranja (lahko tudi zaradi napačne interpretacije navodil).

Pravilno ravnanje upravnih enot, tj. skladno z navodili in ustrezajoč pojasnilom MNZ, ne more povzročati učinkov, ki jih je kot diskriminatorne predstavil predlagatelj. Lahko pa do predstavljenih učinkov (na CSD ali ZZZS) pride, kadar uslužbenci upravnih enot ravnajo nepravilno. V takšnih konkretnih primerih je zato nujna intervencija prizadetih strank (staršev obravnavanih otrok) in/ali CSD (ali tudi ZZZS), da bi z opozorili upravnim enotam in na njih temelječimi popravki slednjih čim prej in čim bolje preprečevali oz. odpravljali predstavljene učinke. Odgovori upravnih enot pa izkazujejo tudi to, da do podobnih napak lahko prihaja v primerih vodenja postopkov podaljšanja dovoljenja za prebivanje otrok iz obeh primerjanih skupin.

Zagovornik je tako ugotovil, da ugotovljeno dejansko stanje ne pomeni sistemske diskriminacije, kot jo je predstavil predlagatelj. Na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin obravnavane problematike ja zato Zagovornik skladno s četrtim odstavkom 135. člena ZUP postopek zaključil s sklepom, da se postopek ugotavljanja diskriminacije otrok tujcev, ki so rojeni v Sloveniji, ko v času trajanja postopka, v katerem po uradni dolžnosti upravne enote odločajo o podaljšanju dovoljenja za bivanje teh otrok, njihovi starši zanje ne morejo uveljaviti socialnih in zdravstvenih pravic, ustavi, kakor izhaja iz 1. točke izreka tega sklepa.

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

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

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI