



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana  
080 81 80  
gp@zagovornik-rs.si

Zadeva: 050-8/2023/2  
Datum: 1. 7. 2024

## **OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVARD – drugi odstavek 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja**

### **1. Predlog oz. pobuda**

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je izvedel postopek ocene diskriminatornosti drugega odstavka 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 61/00, 59/02, 35/03 – popr., 18/03, 30/03, 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS, 64/18, 4/20, 42/21 – odl. US, 61/21, 159/21 – ZZVZZ-P, 183/21, 196/21 – ZDOsk, 142/22 – odl. US, 163/22 in 124/23, v nadaljevanju: Pravila).

Zagovornik je problematiko domnevno diskriminatorne ureditve zavarovanja po partnerju, kot ga urejajo Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja<sup>1</sup> (v nadaljevanju: Pravila) v 10. členu, prvotno obravnaval v okviru postopka svetovanja stranki.<sup>2</sup> Stranka je v postopku navajala, da je brezposelna oseba, ki živi skupaj s partnerjem deset mesecev. Pogojev za pridobivanje socialne podpore in kritje obveznega zavarovanja s strani centra za socialno delo ne izpolnjuje, zato si mora obvezno zavarovanje plačevati sama. Kot zunajzakonska partnerka, ki ne izpolnjuje pogoja 2-letnega skupnega bivanja s partnerjem, zato tudi ni upravičena do zavarovanja po partnerju. Meni, da aktualna ureditev obveznega zavarovanja po partnerju predstavlja sistemsko diskriminacijo.

Zagovornik je v okviru svetovanja z namenom razjasnitve dejanskega in pravnega stanja ter ustreznega svetovanja stranki na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod) naslovil zaprosilo za podajo pojasnil<sup>3</sup> glede ureditve zavarovanja po partnerju, kot ga ureja 10. člen Pravil.

Zavod je pojasnil,<sup>4</sup> da je bil pogoj 2-letnega skupnega bivanja zunajzakonskih partnerjev za namen ureditve obveznega zdravstvenega zavarovanja določen že leta 1994 v prvih Pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št.: 79/94; v nadaljnjem besedilu Pravila). Ta so v drugem odstavku 10. člena določala, da zavarovanec lahko kot družinskega

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 61/00, 59/02, 35/03 – popr., 18/03, 30/03, 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS, 64/18, 4/20, 42/21 – odl. US, 61/21, 159/21 – ZZVZZ-P, 183/21, 196/21 – ZDOsk, 142/22 – odl. US, 163/22 in 124/23.

<sup>2</sup> Postopek št. 0702-139/2023.

<sup>3</sup> Dokument št. 0702-139/2023/2 z dne 2. 6. 2023.

<sup>4</sup> Dokument št. 180-126/2023-DI/3 z dne 21. 7. 2023.

člana zavaruje osebo, ki je najmanj 2 leti pred vložitvijo prijave za obvezno zavarovanje živila z njim v življenjski skupnosti, ki je po predpisih o zakonski zvezi in družinskih razmerjih v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo. Zavod je pojasnil, da jim razlogi za takšno določitev pogoja za zavarovanje zunajzakonskega partnerja glede na časovno oddaljenost od sprejema Pravil niso poznani. Predvidevajo, da so se pri določevanju tega pogoja naslonili na takrat veljavno primerljivo zakonodajo.

Dalje iz pojasnil še izhaja, da je, glede na to, da je zunajzakonska skupnost v Družinskem zakoniku določena zgolj opisno kot dalj časa trajajoča življenjska skupnost dveh oseb, ki nista sklenila zakonske zveze, zaradi zasledovanja enake obravnave strank v postopku prijave družinskega člana v zavarovanje, kakor tudi nujnosti hitre odločitve v postopku obravnave vlog (da je oseba čim prej vključena v obvezno zdravstveno zavarovanje in da lahko iz tega naslova tudi začne uresničevati pravice) nujno, da je določen objektivni pogoj za vključitev. Pogoj 2-letnega skupnega bivanja je po oceni Zavoda primerno obdobje, ki zadosti pogoju dalj časa trajajoče življenjske skupnosti.

Glede načina dokazovanja 2 leti trajajoče življenjske skupnosti je Zavod pojasnil, da zavarovanci ta pogoj izkazujejo na različne načine. Najpogosteje se izkazuje z dejstvom istega prijavljenega naslova prebivališča, lahko pa tudi z izjavami prič, predložitvijo dokazil o skupnem kritju stanovanjskih stroškov, medsebojnim pooblastilom glede upravljanja bančnega računa, dokazila o nameri sklenitve zakonske zveze, itd. Za izpolnitev pogoja 2 leti trajajoče življenjske skupnosti bivanje na istem naslovu ni bistveno, saj lahko zavarovanec izpolnitev pogoja dokazuje tudi z drugimi dokazili.

Na podlagi navedb stranke (v nadaljevanju: pobudnica) ter pojasnil Zavoda, je Zagovornik ocenil, da so v konkretni zadevi izkazana dejstva, ki upravičujejo domnevo o diskriminatornosti ureditve pravice do obveznega zdravstvenega zavarovanja po družinskem članu, v delu, ki ureja pogoje za priznanje zavarovanja zunajzakonskega partnerja, tj. po drugem odstavku 10. člena Pravil, zato je prišel s postopkom ocene diskriminatornosti predpisa po 38. členu ZVarD.<sup>5</sup>

## **2. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa**

Zagovornik oceno diskriminatornosti predpisa opravi na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, 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 pooblasti.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD 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 izničenje 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.

---

<sup>5</sup> Dokument št. 050-8/2023/1.

Zagovornik v obravnavani zadevi kot relevantno osebno okoliščino, ki je razlog za različno obravnavo pri priznanju pravice do zavarovanja po partnerju, prepoznava zakonski stan. Zakonski stan je pravna kategorija, ki se skladno z zakonom vodi med podatki v centralnem registru prebivalstva.<sup>6</sup> Zakonski stan posameznika je osebna okoliščina, ki skladno s 1. členom ZVarD spada med t.i. druge osebne okoliščine, katerim ZVarD priznava pravno varstvo. Zakonski stan kot »drugo osebno okoliščino« priznava tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP).<sup>7</sup> Določanje t. i. civilnih statusov, kamor spadata tudi zakonski stan in vrsta življenjske skupnosti posameznika, je v pristojnosti posameznih držav. Države članice Evropske unije (EU) morajo pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo EU, predvsem določbe o prepovedi diskriminacije.<sup>8</sup> Zakonski stan posameznika v Republiki Sloveniji zajema naslednje statute in življenjske skupnosti: zakonska zveza, zunajzakonska skupnost, sklenjena partnerska zveza, nesklenjena partnerska zveza,<sup>9</sup> samski stan, razveza, vdovstvo (285. člen Družinskega zakonika).

Zakonski stan oziroma vrsto življenjske skupnosti Zagovornik prepoznava kot osebno okoliščino zato, ker gre za pridobljen status osebe, pri čemer od osebe ne moremo zahtevati, da ga spremeni, temveč je sprememba zakonskega stanu posledica svobodne volje osebe in ustavne pravice skleniti zakonsko zvezo. Slednje oseba lahko uresničuje ali pa tudi ne (npr. zakonska zveza, zunajzakonska skupnost, sklenjena ali nesklenjena partnerska zveza), hkrati pa je uresničevanje te pravice odvisno tudi od volje druge osebe. Pomembna je kompleksnost odnosa, ki nenazadnje temelji na obojestranski čustveni navezanosti obeh oseb, kar pa je nekaj, česar osebi ne moreta kar tako zlahka spreminjati, obenem pa je to tudi pomemben del identitete vsake od teh oseb.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije (6.-12. 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 (prvi odstavek 6. člena ZVarD).

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. Področje socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, sodi med tista področja družbenega življenja, na katerih je diskriminacija oziroma neenako obravnavana izrecno prepovedana (peta alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD).

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na njihovih osebnih okoliščinah, 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

<sup>6</sup> 11. člen Zakona o centralnem registru prebivalstva (Uradni list RS, št. 72/06).

<sup>7</sup> Evropsko sodišče za človekove pravice: Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention z dne 31. avgusta 2021, str. 39 – 40, dostopno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_14\\_Art\\_1\\_Protocol\\_12\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf).

<sup>8</sup> Sodišče Evropske unije, zadeva C-267/06, *Tadao Maruko proti Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, sodba z dne 1. 4. 2008, 59. točka: »Admittedly, civil status and the benefits flowing therefrom are matters which fall within the competence of the Member States and Community law does not detract from that competence. However, it must be recalled that in the exercise of that competence the Member States must comply with Community law and, in particular, with the provisions relating to the principle of non-discrimination (see, by analogy, Case C-372/04 *Watts* [2006] ECR I-4325, paragraph 92, and Case C-444/05 *Stamatelaki* [2007] ECR I-3185, paragraph 23).«

<sup>9</sup> Z dnem 31. 1. 2023 se je pričel uporabljati Zakon o spremembah Družinskega zakonika, ki je v 4. členu določal, da se z dnem uveljavitve tega zakona nesklenjene partnerske zveze, ki jih ureja Zakon o partnerski zvezi, štejejo za zunajzakonske skupnosti po Družinskem zakoniku. V 3. členu pa je zakon uredil preoblikovanje partnerske zveze v zakonsko zvezo.

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.

Pri oceni diskriminatornosti predpisa Zagovornik glede na definicijo diskriminacije iz 4. člena ZVarD in ob upoštevanju sodne prakse Ustavnega sodišča RS upošteva naslednje kriterije:

- 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, druge pravice, pravne interese in ugodnosti;
- 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 varovani osebni okoliščini,
- 4) če gre za razlikovanje na podlagi osebne okoliščine 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 prestopi t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

### 3. Zagovornikova ocena

Zagovornik se je v konkretnem postopku osredotočil na vprašanje, ali je drugi odstavek 10. člena Pravil skladen z določbami ZVarD.

Drugi odstavek 10. člena Pravil določa: »Zavarovanec lahko kot družinskega člana zavaruje osebo, ki je najmanj 2 leti pred vložitvijo prijave za obvezno zavarovanje živela z njim v življenjski skupnosti, ki je po predpisih o zakonski zvezi in družinskih razmerjih v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo. Domneva se, da med dvema osebama, ki nista sklenili zakonske zveze, obstaja zunajzakonska skupnost, ne glede na njen čas trajanja, če se jima je rodil skupni otrok ali sta posvojili otroka in ne gre za enostarševsko družino, in ni razlogov, zaradi katerih bi bila zakonska skupnost neveljavna.«.

Zagovornik se je osredotočil na vprašanje, ali je ureditev, po kateri se pravica do zavarovanja po zunajzakonskem partnerju prizna zgolj v primeru obstoja predhodne 2-letne življenjske skupnosti, skladna z načelom prepovedi neposredne diskriminacije po ZVarD.

Zagovornik uvodoma pojasnjuje, da je skladno z 38. členom ZVarD pristojen za pričetek postopka ustavnosti, zakonitosti predpisa pred ustavnim sodiščem, vendar zgolj v primeru zatrjevanja oz. ocenjene diskriminatornosti predpisa (torej z vidika zatrjevanja kršitve 14. člena Ustave<sup>10</sup>), ne pa tudi v primeru kršitve drugih ustavnih določb (kot npr. 50., 51. člena Ustave). Zagovornik v okviru svojih pristojnosti sam ne more pričeti postopka ustavne presoje (ne)ustreznosti podzakonskega normiranja pravice do zavarovanja po partnerju (torej vprašanje skladnosti pravne ureditve z vidika legalitetnega načela), ki se kot problematična pojavlja v konkretni zadevi.<sup>11</sup>

Iz relevantne sodne prakse izhaja, da je bilo vprašanje skladnosti Pravil z načelom legalitete, tj. ustreznosti normiranja oziroma določanja obsega pravic s Pravili že večkrat predmet presoje slovenski sodišč (tako specializiranih kot tudi ustavnega<sup>12</sup>). Ustavno sodišče RS je ob

<sup>10</sup> Ustava Republike Slovenije Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 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, 47/13, 75/16 - UZ70a, 92/21 - UZ62a.

<sup>11</sup> Glej poglavje 3.1.

<sup>12</sup> Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-1303/11-21; U-I- 25/14-8 z dne 21. 3. 2014, Odločba Up-459/17-19; U-I- 307/19-10 z dne 21. 1. 2021.

ustavnosodnih presojah Pravil zdravstvenega zavarovanja že večkrat zavzelo jasno stališče, da sta določitev pogojev za uveljavljanje pravic do zdravstvenega varstva in način izvrševanja pravic glede na prvi odstavek 51. člena ustave izrecno pridržana zakonu. Sistem teh pravic in tudi njihove omejitve lahko ureja le zakon, ne pa podzakonski splošni akt.

Ker Zagovornik, kot rečeno, v okviru svojih pristojnosti tovrstne neskladnosti ne more ocenjevati, se v konkretnem postopku osredotoča v okviru svojih zakonskih pristojnosti zgolj na vprašanje, ali je pogoj 2-letne življenjske skupnosti, kot ga ureja drugi odstavek 10. člena Pravil, skladen z določbami ZVarD (oziroma s prvim odstavkom 14. člena Ustave).

### 3.1. Poseg v zavarovane dobrine

Pobudnica, ki je v deset mesečni zunajzakonski zvezi, zatrjuje, da zaradi neizpolnjevanja pogoja kot ga ureja drugi odstavek 10. člena Pravil, po katerem je za priznanje zavarovanja po zunajzakonskem partnerju potrebno izkazati obstoj 2-letne življenjske skupnosti, neupravičeno diskriminirana (obravnavana slabše kot posamezniki v zakonski zvezi) in posledično omejena v priznanju pravic, ki grejo zavarovancu na podlagi obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZZVZZ) področje zavarovanje družinskih članov po zavarovancu ureja v 21. členu, ki določa:

»(1) Zakonec je zavarovan kot družinski član, če ni sam zavarovanec.

(2) Ob pogoju iz prejšnjega odstavka je zavarovan tudi razvezani zakonec, ki mu je s sodno odločbo prisojena preživnina.

(3) Kot zakonec je zavarovana tudi oseba, ki živi z zavarovancem v življenjski skupnosti, ki je po zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo.«

Skladno s 4. členom Družinskega zakonika<sup>14</sup> je zunajzakonska skupnost definirana kot dalj časa trajajoča življenjska skupnost dveh oseb, ki nista sklenila zakonske zveze, in ni razlogov, zaradi katerih bi bila zakonska zveza med njima neveljavna. Taka skupnost ima v razmerju med njima enake pravne posledice po tem zakoniku, kakor če bi sklenila zakonsko zvezo; na drugih pravnih področjih pa ima taka skupnost pravne posledice, če zakon tako določa.

Kot izhaja, ZZVZZ v 21. členu izenačuje položaj posameznikov v zunajzakonski skupnosti s posamezniki v zakonski zvezi pri priznanju pravice do zavarovanja po družinskem članu. Zakon dodatnih pogojev glede priznanja pravice zunajzakonskemu partnerju ne določa. Z vidika zakonskega urejanja zavarovanja po družinskem članu (partnerju) ni mogoče govoriti o posegu v pravico (upravičenje), kajti zunajzakonski partnerji so pri priznanju pravice do zavarovanja po partnerju na zakonski ravni v položaju izenačeni z zakonskimi partnerji.

Do posega v zavarovano dobrino pa prihaja na podlagi podzakonskega predpisa (Pravil), ki položaj zunajzakonskih partnerjev, v razmerju do položaja, ki ga imajo po zakonu, spreminja. Pravila v drugem odstavku 10. člena določajo: »Zavarovanec lahko kot družinskega člana zavaruje osebo, ki je najmanj 2 leti pred vložitvijo prijave za obvezno zavarovanje živela z njim

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 72/06 – UPB, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO, 51/21, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS, 141/22 – ZNUNBŽ, 40/23 – ZČmlS-1 in 78/23.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C, 200/20 – ZOOMTVI, 94/22 – odl. US, 94/22 – odl. US, 5/23 in 34/24 – odl. US.

v življenjski skupnosti, ki je po predpisih o zakonski zvezi in družinskih razmerjih v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo. Domneva se, da med dvema oseba, ki nista sklenili zakonske zveze, obstaja zunajzakonska skupnost, ne glede na njen čas trajanja, če se jima je rodil skupni otrok ali sta posvojili otroka in ne gre za enostarševsko družino, in ni razlogov, zaradi katerih bi bila zakonska skupnost neveljavna.«.

Pogoja 2-letne življenjske skupnosti ne določa niti Družinski zakonik niti ZZVZZ. Omenjena zakona ne opredeljujeta, koliko časa konkretno mora zunajzakonska skupnost trajati, da se jo pripozna kot tako, temveč uporabljata dikcijo »dalj časa«. Zakonodajalec torej obdobja trajanja skupnosti ni konkretiziral, temveč je uporabil pravni standard, ki ga je potrebno napolniti od primera do primera. Kot izhaja iz bogate sodne prakse,<sup>15</sup> se obstoj zunajzakonske skupnosti presoja v vsakem konkretnem primeru posebej, pri čemer se ne upošteva zgolj časovni element, ki je z zakonom določen s pravnim standardom »dalj časa trajajoča življenjska skupnost dveh oseb«, temveč se upoštevajo tudi drugi elementi, kot npr. skupno gospodinjstvo, ekonomska skupnost in notranjost skupnosti partnerjev. Odločilno je, da skupnost temelji na svobodni odločitvi obeh partnerjev za skupno življenje, na spoštovanju, zaupanju in medsebojni pomoči.<sup>16</sup>

Po oceni Zagovornika pogoj, po katerem se mora za priznanje zavarovanja po zunajzakonskem partnerju izkazati obstoj predhodne 2-letne življenjske skupnosti, predstavlja poseg v zavarovano dobrotno v smislu nepriznanja pravice do zdravstvenega zavarovanja za vse tiste posameznike, ki so v zunajzakonski skupnosti, ki kot taka izpolnjuje vse zakonske pogoje za pravno priznanje njene veljavnosti, vendar pa ta skupnost še ne traja dve leti.

### **3.2. Različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja**

Pobudnica navaja, da drugače kot poročeni pari, pri katerih je pravica do zavarovanja po partnerju priznana brez dodatnih pogojev, sama kot zunajzakonska partnerka, ki je v deset mesečni partnerski izvezi, ni upravičena do zavarovanja po partnerju.

Iz samih Pravil (10. člen) nedvomno izhaja, da je zavarovanje po partnerju urejano drugače v primeru sklenjene zakonske zveze kot v primeru zunajzakonske zveze. Posamezniku, zakonskemu partnerju, se zavarovanje po partnerju prizna ne glede na čas trajanja zakonske zveze, zunajzakonskemu partnerju pa se zavarovanje prizna v primeru izkazane predhodne 2-letne življenjske skupnosti. Izjema je zgolj v primeru, če imata zunajzakonska partnerja skupnega otroka. Takrat časovna komponenta zunajzakonske zveze ni relevantna za priznanje zavarovanja. Slednja situacija pa z vidika pobudnice ni relevantna, saj kot navaja, z zunajzakonskim partnerjem nimata skupnih otrok, vsled česar mora za priznanje zavarovanja po partnerju izkazati obstoj 2-letne življenjske skupnosti.

### **3.3. Primerljivost položajev**

V konkretni zadevi gre za vprašanje, ali je položaj partnerjev v zunajzakonski skupnosti primerljiv položaju zakoncev v sklenjeni zakonski zvezi v kontekstu pravice zavarovanja po partnerju (družinskem članu). Pri tem je treba izhajati iz samega namena ureditve zavarovanja po partnerju. Gre za zagotovitev socialne varnosti (ter s tem povezano zdravstveno zaščito) posameznika, ki sam nima (z)možnosti za zagotovitev le-te oziroma, si sam ne more zagotoviti osnovne ravni zdravstvene varnosti, je pa v posebnem (pravno priznanem) odnosu s

<sup>15</sup> Glej npr. VSRS sodba in sklep II Ips 61/2012, VSL sodba I Cp 2244/2016, VSRS Sodba II Ips 4/2018.

<sup>16</sup> Glej tudi 20. člen DZ, iz katerega izhajajo elementi zakonske zveze (obojestranska čustvena navezanost, vzajemno spoštovanje, razumevanje, zaupanje in medsebojna pomoč), ki so uporabljivi tudi za zunajzakonsko skupnost.

posameznikom, ki pogoje izpolnjuje in ima kot tak priznana status zavarovanca, na podlagi katerega ima zagotovljen določen nivo socialne in zdravstvene varnosti. Ureditev zavarovanja po partnerju (oz. družinskem članu) tako zagotavlja, da so vsi družinski člani, ne glede na njihove individualne ekonomske zmožnosti, zaščiteni in imajo zagotovljen osnovni nivo zdravstvenega varstva in socialne zaščite.

Glede na namen zavarovanja po partnerju, tj. zagotovitev osnovne socialne varnosti in zdravstvenega varstva osebi, ki je v zakonskem stanu (bodisi v obliki zakonske zveze, zunajzakonske skupnosti, sklenjene partnerske zveze, itd.), po zavarovanem partnerju, je položaj posameznika v zunajzakonski skupnosti kot dalj časa trajajoči življenjski skupnosti dveh oseb, ki temelji na obojestranski čustveni navezanosti, vzajemnem spoštovanju, razumevanju, zaupanju in medsebojni pomoči, enak položaju zakonca v veljavno sklenjeni zakonski zvezi.

Skladno z navedenim Zagovornik ocenjuje, da je položaj partnerja v zunajzakonski zvezi ter zakonca v zakonski zvezi z vidika pravice do zavarovanja po partnerju v bistvenih elementih enak in primerljiv, vsled česar bi morala biti pravica do zavarovanja po partnerju za obe skupini upravičencev dostopna pod zakonsko enakimi pogoji.

### 3.4. Ali je poseg ustavno dopusten

Ker je Zagovornik ugotovil, da Pravila v drugem odstavku 10. člena vsebujejo pogoj, po katerem so v neenak položaj postavljeni posamezniki na podlagi oblike življenjske skupnosti (kot varovane osebne okoliščine), je v nadaljevanju ocenjeval, ali takšna ureditev predstavlja dopustno izjemo od prepovedi diskriminacije.

Skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD 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**. 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 sorazmerna zadanemu cilju).

Zavod je glede razlogov za vključitev pogoja 2-letne življenjske skupnosti pojasnil, da mu le-te zaradi časovne oddaljenosti niso znani, saj je bil pogoj uveden v letu 1994. Predvidevajo, da so se pri določevanju tega pogoja naslonili na takrat veljavno primerljivo zakonodajo. Glede samega obdobja 2-letne življenjske skupnosti pa je Zavod pojasnil, da je zaradi zasledovanja enake obravnave strank v postopku prijave družinskega člana v zavarovanje, kakor tudi nujnosti hitre odločitve v postopku obravnave vlog (da je oseba čim prej vključena v obvezno zdravstveno zavarovanje in da lahko iz tega naslova tudi začne uresničevati pravice) nujno, da je določen objektivni pogoj za vključitev. Po oceni Zavoda je pogoj 2-letnega skupnega bivanja primerno obdobje, ki zadosti pogoju dalj časa trajajoče življenjske skupnosti.

Ali so bili razlogi za vključitev pogoja v Pravila v letu 1994 utemeljeni, Zagovornik ne more ocenjevati, saj Zavod, kot domnevni kršitelj v konkretni zadevi, s tem v zvezi ni ponudil nikakršnih pojasnil.<sup>17</sup> Tudi drugače je z vidika aktualne ocene bistveno zgolj to, ali so Pravila, kot so trenutno v veljavi na ozemlju Republike Slovenije, skladna z veljavno protidiskriminacijsko zakonodajo, na podlagi katere je diskriminacija na področju socialne varnosti in zdravstvenega varstva izrecno prepovedana.

---

<sup>17</sup> Skladno s 40. členom ZVarD velja v postopkih, kjer se ugotavlja diskriminacija, obrnjeno dokazno breme, kar pomeni, da je v primeru izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokaže morebitno upravičenost svojega ravnanja.



Zavod je pojasnil, da je z vidika tehtanja upravičenosti do zavarovanja po partnerju bistveno, da obstaja objektiven pogoj, ki omogoča enako obravnavo prosilcev ter hitrost postopkov (da so posamezniki čimprej vključeni v sistem in iz tega naslova upravičeni do pravic).

Zagovornik v okviru izvedbe testa legitimnosti cilja in testa sorazmernosti sredstev za doseganje tega cilja najprej ocenjuje, da sta **zasledovanje enake obravnave prosilcev** (strank Zavoda) kakor tudi **časovne učinkovitosti postopka** zagotovo lahko **legitimna cilja** organa, ki odloča o upravičenjih. Vendarle pa, kot pojasnjeno zgoraj, prav pogoj, ki naj bi zasledoval enako obravnavo, posamezne prosilce postavlja v neenak položaj, saj neutemeljeno zgolj za zunajzakonske partnerje, katerih skupnosti izpolnjuje vse zakonske znake za pravno veljavo, ne pa tudi druge prosilce, določa izkaz obstoja 2-letne življenjske skupnosti. S tovrstnim ravnanjem pa prihaja do neenake obravnave tudi znotraj same skupine prosilcev, ki so v zunajzakonski skupnosti, kajti status zunajzakonskega partnerja se skladno z zakonskim urejanjem prizna tistemu, ki je v »dalj časa trajajoči življenjski skupnosti« z drugo osebo. Gre za pravni standard, ki ga je potrebno vsebinsko napolniti od primera do primera. Ob tem je potrebno poudariti tudi, da zgolj časovna komponenta, ki jo kot edino relevantno za obstoj zunajzakonske zveze upošteva Zavod, ne zadošča za ugotovitev obstoja zunajzakonske skupnosti kot je opredeljena na zakonski ravni. Kot pojasnjeno že zgoraj (poglavje 3.1.) gre pri zunajzakonski skupnosti za soobstoj več elementov, od časovne, ekonomske, intimno partnerske komponente, itd. S postavitvijo 2-letnega pogoja so tako v slabši položaj postavljeni tudi vsi tisti prosilci, ki izpolnjujejo vse elemente zunajzakonske zveze, vključno s časovnim, vendar pa njihova življenjska skupnost še ni dosegla dveh let (npr. posamezniki, ki so v zunajzakonski vezi 1 leto 11 mesecev, 1 leto in pol, itd.).

Skladno z vsem navedenim Zagovornik ocenjuje, da obravnavani pogoj 2-letne življenjske skupnosti kot sredstvo za doseg cilja enake obravnave posameznikov **ni ustrezno sredstvo** (tj. sredstvo, s katerim bi bilo mogoče legitimni cilj dejansko, po naravi stvari sploh mogoče doseči), saj ne zgolj da z omenjenim pogojem zadanega cilja ni mogoče doseči, temveč že pogoj sam povzroča neenako obravnavo med prosilci, kar je v popolnem nasprotju z namenom zadanega cilja. Ker je Zagovornik ugotovil že neustreznost sredstva za doseganje legitimnega cilja obravnavane določbe Pravil, se v nadaljnjo presojo potrebnosti in sorazmernosti sredstva niti ni spuščal.

V zvezi z zasledovanim ciljem časovne učinkovitosti oz. hitrosti postopka (ekonomičnost) Zagovornik ocenjuje, da bi na splošni ravni veljalo, da je pogoj, s katerim se olajša oz. pohitri delo organa, kot tak lahko ustrezno sredstvo. Postavitev pogoja, na podlagi katerega organu ni potrebno izvesti posebnega ugotovitvenega postopka oziroma drugih dodatnih aktivnosti v smislu raziskovanja okoliščin primera, zagotovo pripomore k temu, da so postopki hitrejši oz. časovno učinkovitejši. Nikakor pa ukrep, ki naj bi služil ekonomičnosti postopka, ne more biti tak, da povzroča nezakonnosti ali neenakosti med upravičenci. Zagovornik ocenjuje, da pogoj 2-letne življenjske skupnosti **ne izpolnjuje lastnosti (nujne) potrebnosti sredstva**, v okviru katere se ocenjuje, ali je poseg (nujno) potreben za doseg zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega. Vsekakor se ekonomičnost postopka lahko doseže že z drugimi »milejšimi« ukrepi, predvsem takšnimi, ki ne posegajo v ustavno zagotovljene pravice prosilcev (kot je npr. pravica do enakosti pred zakonom). Ker je Zagovornik ugotovil, da pogoj 2-letne življenjske skupnosti ni (nujno) potrebno sredstvo za doseg cilja časovne učinkovitosti postopka, se v nadaljnjo presojo sorazmernosti ukrepa ni spuščal.



#### 4. Sklepno

Zagovornik je na podlagi izvedene ocene diskriminatornosti predpisa ocenil, da je drugi odstavek 10. člena Pravil, po katerem lahko zavarovanec kot družinskega člana zavaruje le osebo, ki je najmanj 2 leti pred vložitvijo prijave za obvezno zavarovanje živela z njim v življenjski skupnosti, diskriminatoren. Omenjena določba krši prepoved neposredne diskriminacije, saj neupravičeno na podlagi osebne okoliščine zakonskega stanu oziroma vrste zakonske skupnosti, v slabši položaj postavlja tiste prosilce, ki so v zakonsko priznani zunajzakonski zvezi. V razmerju do prosilcev, ki so v zakonski zvezi, so zunajzakonski partnerji, ki so v zakonsko veljavno priznani zunajzakonski skupnosti, pri priznanju pravice do zavarovanja po družinskem članu slabše obravnavani, saj morajo na podlagi Pravil (drugače kot po ZZVZZ) za priznanje pravice neutemeljeno izkazovati dodatni pogoj obstoja 2-letne življenjske skupnosti z zavarovano osebo.

Zagovornik bo v luči ocenjene diskriminatornosti predpisa primarno pripravil priporočilo za Zavod, v katerem ga bo pozval k ustrezni spremembi Pravil oziroma odpravi diskriminacije (druga alineja 21. člena ZVarD).

Zagovornik bo na podlagi izvedenih aktivnosti Zavoda naknadno presodil, ali bo v zadevi pred ustavnim sodiščem vložil tudi zahtevo za začetek postopka ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa.

O predmetni oceni diskriminatornosti predpisa oziroma izvedenih aktivnostih v konkretni zadevi se obvesti pobudnico.

Pripravila:  
Mojca Šmid  
Svetovalka Zagovornika II

Miha Lobnik  
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Vložiti:  
- zbirka dok. gradiva