REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
Miklošičeva cesta 24
1000 Ljubljana
E: gp@zzzs.si

Številka: 050-8/2023/3
Datum: 2. 7. 2024

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede spremembe drugega odstavka 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je skladno s svojimi pristojnostmi iz 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo[1] (v nadaljevanju: ZVarD) na pobudo posameznice vodil postopek ocene diskriminatornosti drugega odstavka 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju: Pravila). Ta določa, da lahko zavarovanec 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 je ocenil, da je obstoječa ureditev po drugem odstavku 10. člena Pravil 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, krajši od dveh let.

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije priporoča, da pripravi spremembo drugega odstavka 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, s katero bo pri priznanju zavarovanja po družinskem članu odpravljena diskriminacija tistih zunajzakonskih partnerjev, ki so v zakonsko veljavni priznani zunajzakonski skupnosti, krajši od dveh let.

Vljudno vas naprošamo, da nas v 30 dneh od prejema tega dopisa obvestite o upoštevanju priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

[1] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.

Priloga:
- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 050-8/2023/3.
- Ocena diskriminatornosti št. 050-8/2023/2 z dne 1. 7. 2024.

Poslano:
- naslovniku (E: gp@zzzs.si),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:
- Ministrstvo za zdravje (E: gp.mz@gov.si).

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 050-8/2023/3

Zagovornik skladno s svojo pristojnostjo po drugi alineji 21. člena ZVarD Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije priporoča, da pripravi spremembo drugega odstavka 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, s katero bo pri priznanju zavarovanja po družinskem članu odpravljena diskriminacija tistih zunajzakonskih partnerjev, ki so v zakonsko veljavni priznani zunajzakonski skupnosti, krajši od dveh let.

Zagovornik je predmetno priporočilo pripravil na podlagi ocene diskriminatornosti drugega odstavka 10. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja[2]. Postopek ocene je pričel na pobudo posameznice, ki je 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, tudi ni upravičena do zavarovanja po partnerju. Menila je, da aktualna ureditev obveznega zavarovanja po partnerju predstavlja sistemsko diskriminacijo.

Drugi odstavek 10. člena Pravil določa, da lahko zavarovanec 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 v postopku ocene diskriminatornosti 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 je ugotovil, da z vidika zakonskega urejanja zavarovanja po družinskem članu (partnerju) ni mogoče govoriti o posegu v pravico do zavarovanja po družinskem članu, kajti zunajzakonski partnerji so pri priznanju pravice do zavarovanja po partnerju na zakonski ravni v položaju izenačeni z zakonskimi partnerji. Tako Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju[3] (tretji odstavek 21. člena) kakor tudi Družinski zakonik[4] (4. člen) zunajzakonsko skupnost izenačujeta z zakonsko zvezo.

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, na način, da določa dodatni pogoj za priznanje veljavnosti zunajzakonske skupnosti. Pogoja 2-letne življenjske skupnosti ne določa niti Družinski zakonik niti ZZVZZ. Omenjena zakona ne

[2] 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.

[3] 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 – ZNUNBZ, 40/23 – ZČmIS-1 in 78/23.

[4] 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.

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.

Zagovornik je ocenil, da pogoj, po katerem se mora za priznanje zavarovanja po zunajzakonskem partnerju izkazati obstoj predhodne 2-letne življenjske skupnosti, predstavlja poseg v zavarovano dobrino 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.

Ocenil je, da je glede na namen zavarovanja po partnerju, tj. zagotovitev osnovne socialne varnosti in zdravstvenega varstva osebi po zavarovanem partnerju, 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. Vsled navedenega bi morala biti pravica do zavarovanja po partnerju za obe skupini upravičencev dostopna pod zakonsko enakimi pogoji.

Ker je Zagovornik ugotovil, da Pravila vsebujejo pogoj, po katerem so v neenak položaj postavljeni posamezniki na podlagi oblike življenjske skupnosti (kot varovane osebne okoliščine), je v postopku ocenjeval še, ali takšna ureditev predstavlja dopustno izjemo od prepovedi diskriminacije. Ta je podana, kadar različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna (prvim odstavkom 13. člena ZVarD).

Zagovornik je v okviru izvedbe testa legitimnosti cilja in testa sorazmernosti sredstev za doseganje tega cilja ocenil, da je (s strani Zavoda) zatrjevana namera enake obravnave prosilcev (strank Zavoda) ter časovne učinkovitosti postopka lahko legitimen cilja organa, ki odloča o upravičenjih. Vendarle pa je ugotovil, da 2-letni pogoj za dosego teh dveh ciljev ni ustrezno niti (nujno) potrebno sredstvo. Vsled navedenega izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije v konkretni zadevi ni prepoznal.

Zagovornik je sklepno ocenil, da je obstoječa ureditev po drugem odstavku 10. člena Pravil neposredno diskriminira tiste prosilce, ki so v zakonsko veljavno priznani zunajzakonski skupnosti, krajši od dveh let.