REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana

Zadeva: 0700-66/2023/13
Datum: 10. 3. 2025

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) na podlagi 21. člena v povezavi s 33. do 37. in 40. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD) ter prvega 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 in 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; v nadaljevanju: ZUP) v zadevi ugotavljanja obstoja diskriminacije na podlagi predloga konkretne osebe, zoper konkretno društvo kot domnevnega kršitelja, izdaja naslednji

SKLEP

1. Postopek ugotavljanja obstoja diskriminacije na podlagi predloga za obravnavo, ki ga je dne 22. 9. 2023 vložila konkretna oseba zoper konkretno društvo kot domnevnega kršitelja, **se ustavi**.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 22. 9. 2023 prejel predlog za obravnavo diskriminacije (v nadaljevanju: predlog), ki ga je vložila konkretna oseba (v nadaljevanju: predlagateljica), zoper konkretno društvo kot domnevnega kršitelja prepovedi diskriminacije (v nadaljevanju: društvo, tudi: lokalno društvo). Iz predloga izhaja, da naj bi bili člani društva slabše obravnavani kot člani drugih društev, ki so člani konkretne zveze (v nadaljevanju: Zveza), in sicer naj bi bili finančni prispevki članov lokalnega društva bistveno višji od prispevkov, ki jih svojim uporabnikom zaračunavajo drugi člani Zveze. Kot posebej problematična je izpostavljena udeležba članov na programu vseživljenjsko učenje (v nadaljevanju: VŽU), za katero so morali lokalni člani plačati 150 EUR, člani vseh ostalih društev Zveze pa naj bi plačali le 50 EUR, kolikor je višina prispevka Zvezi, ki je objavljena v razpisu.

Zagovornik je dne 16. 10. 2023 na društvo naslovil zaprosilo v zvezi z izpostavljeno problematiko. Društvo je v svojem dopisu Zagovorniku z dne 27. 10. 2023 v zvezi s programom VŽU pojasnilo, da gre za nacionalni program, ki ga organizira Zveza. Kot pojasnjuje društvo, je Zveza pred 4 leti uvedla sofinanciranje programa vseživljenjskega učenja v višini 50 EUR. Šlo naj bi za simbolni prispevek udeleženca v program, ki traja sedem dni in v katerem je zagotovljeno strokovno vodenje, nastanitev in prehrana, za kar sicer vse stroške krije organizator. Razlog za tako odločitev je po pojasnilu Zveze ta, da imajo osebe z motnjami v duševnem razvoju (v nadaljevanju: OMDR) bistveno višje prihodke kot so jih imeli v preteklosti.

Z letom 2019 je namreč začel veljati Zakon o socialnem vključevanju invalidov[1] (v nadaljevanju: ZSVI), ki je mesečni prejemek za OMDR povišal. Do takrat je bil s strani zveze ta program za udeležence brezplačen, od takrat naprej pa prispevajo simbolni znesek. Sicer pa imajo, kakor pojasnjuje društvo, vsa društva Zveze v tem programu kar nekaj finančnih obveznosti, predvsem zagotavljajo spremljevalce za udeležencev v tem programu, saj se OMDR brez spremljevalca programa ne morejo udeležiti. Spremljevalci za to spremljanje dobijo nagrado v višini 120 EUR, in povrnjene potne stroške, ki jih morajo zagotoviti društva Zveze. V nekaterih društvih poskrbijo tudi za prevoze uporabnikov, kar pa lokalno društvo zaradi velikega števila uporabnikov ne more (v letu 2023 so imeli 78 uporabnikov v tem programu). Nekatera društva zveze, kolikor je društvu to poznano, za ta namen prejemajo sredstva od občin, nekatera pa imajo močno donatorsko mrežo. Prispevek, ki ga plačujejo posamezniki, porabijo v društvu za nagrado spremljevalcem. O višini pa je odloča izvršni odbor društva.

Iz razpisa nacionalnega programa VŽU, objavljenega na spletni strani Zveze,[2] izhaja, da je cena programa za udeležence 50 EUR ter da udeleženci poravnajo svoj prispevek v društvu, kjer so oddali prijavnico. Ker pa lokalno društvo za svoje člane kot udeležence programa VŽU zahteva prispevek v višini 150 EUR, se je za dodatno pojasnilo Zagovornik s poizvedbo dne 17. 11. 2023 obrnil še na Zvezo. Zanimalo ga je, ali je postopanje društva skladno s pravili Zveze.

Dne 23. 11. 2023 je Zagovornik prejel dopis zveze, v katerem pojasnjuje svoj vidik obravnavane zadeve. Zveza je pojasnila, da je bil program VŽU v letu 2023 financiran s strani Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO), lastnih sredstev Zveze in prispevkov uporabnikov. Pri tem je Zveza pojasnila, da je iz svojih sredstev krila stroške nastanitve uporabnikov, njihovih spremljevalcev in vodij programa ter stroške usposabljanja in evalvacije programa. Društva pa so iz svojih lastnih sredstev in prispevkov uporabnikov ter morebitnih virov iz občin krila stroške nagrad za spremljevalce (prostovoljce) in stroške prevozov. So pa situacije društev Zveze različne – nekaterim dovolj sredstev priskrbijo viri občin, pri drugih pa morajo več prispevati uporabniki. Poleg tega je Zveza opozorila, da je potrebno upoštevati število udeležencev VŽU oz. uporabnikov programa, saj je od tega odvisna višina sredstev, ki jih mora priskrbeti posamezno društvo – večinoma za nagrade spremljevalcem (prostovoljcem). S tem v zvezi Zveza nima posebnih pravil, je pa izdala priporočila društvom, kakšna naj bo višina takšne nagrade. V letu 2023 je priporočila nagrado v višini 120 EUR za sedemdnevno spremljanje OMDR. To višino je Zveza določila na podlagi ankete, ki so jo izvedli v letu 2022 in z njo so se strinjala vsa društva. 50 %, ki ga kot prispevek pri vključitvi v program VŽU od OMDR pričakuje Zveza, je mišljen kot simbolni prispevek Zvezi za sedemdnevno nastanitev, vodenje in skrb, v nekaterih primerih tudi nego. Praviloma ta prispevek društva zaračunavajo svojim uporabnikom. Od posameznega društva oz. njegovih pravil pa je odvisna preostala soudeležba uporabnikov (kot morebiten dodaten oz. višji prispevek).

Glede lokalnega društva je Zveza poudarila, da gre za največje društvo Zveze, kar posledično pomeni, da ima v programu VŽU tudi največ udeležencev ter zato največ stroškov. Zveze je navedla, da se jim zdri primerno, da posamezniki (OMDR) sofinancirajo svojo udeležbo v tem programu, pri čemer je še dodalo, da to ne bi smel biti velik problem glede na dohodke, ki jih imajo. Če pa je kateri posameznik socialno ogrožen, je Zveza izrazila prepričanje, da društvo poskrbi za to, da se lahko uporabnik programa udeleži brezplačno.

Zagovornik je dne 20. 2. 2024 posredoval predlagateljici v seznanitev odgovora društva in Zveze na Zagovornikovi zaprosili ter ji omogočil, da se do njunih navedb opredeli.

[1] Uradni list RS, št. 30/18, 196/21 – ZDOsk, 206/21 – ZDUPŠOP, 84/23 – ZDOsk-1 in 60/24 – odl. US
[2] Dostopno na: https://www.zveza-sozitje.si/media/uploads/files/Program%20V%C5%BDU.pdf.

Dne 22. 2. 2024 je predlagateljica Zagovorniku poslala dopis s prilogami, v katerem je izrazila nestrinjanje s pojasnili društva in Zveze. Navedla je, da se je zadnjega občnega zbor društva, ki je odločal o prispevkih uporabnikov, udeležilo le 40 članov – po njeni navedbi člani izvršilnega in upravnega odbora ter nekaj posameznikov, pri čemer je po navedbi predsednice društva vanj vključenih 897 članov, od teh 459 članov, ki so OMDR. Nadalje je predlagateljica navedla, da društvo ne priskrbi prevoza, zaradi česar se veliko članov sploh ne odloči za vključitev v program VŽU. Društvo je prispevek udeležbe OMDR s 100 EUR v letu 2022 povišalo na 150 EUR v letu 2023, pri čemer pa so bili spremljevalci v obeh letih nagrajeni enako, tj. s 120 EUR. Za 78 udeležencev programa VŽU, ki so člani lokalnega društva, je bilo v letu 2023 razpisanih oz. organiziranih 41 enotedenskih terminov za večinski del programa in 18 enotedenskih terminov za manjši del, ki so se izvajali kot tabori. Prve so imenovali »trojke«, druge pa »enke«. Predlagateljica je pojasnila, da so v »trojkah« tri OMDR imeli enega (skupnega) spremljevalca, v »enkah« pa je bil en spremljevalec na OMDR. V primerih »trojk« je društvo tako nabralo več sredstev – oz. jim je več ostalo po prispevku po 50 EUR na OMDR za Zvezo. Z ozirom na to, da je lokalno društvo največje (s skoraj 900 člani), je predlagateljica poudarila, da je nelogično, da društvo pojasnjuje, da nima denarja, saj od vsakega člana zahtevajo članarino, če se želi vključevati v programe. Kot je navedla predlagateljica, je v AJPES razvidno, da ima društvo v skladu 41.000 EUR, iz podatkov izkaza poslovnega izida pa je razvidno, da je društvo pridobilo kar nekaj prihodkov.

Nadalje je predlagateljica navedla, da se denar porablja za druge svari, kot so povračila osebnih stroškov za delo v društvu, kar je sicer razumljivo, a ne z vsakomesečno pogodbo, kar deluje že skoraj kot delovno razmerje. Poleg tega pa društvo v zadnjih letih še nobeni ODMR ni (v celoti – torej brez prispevka OMDR) pokrilo stroškov VŽU, čeprav je ta program pomembno izobraževanje OMDR v smislu učenja bolj kakovostnega življenja. Predlagateljica je izkazala tudi zgražanje nad izjavo Zveze, da za OMDR zaradi povišanega mesečnega prejemka z uveljavitvijo ZSVI prispevek 150 EUR za VŽU ne bi smel biti velik problem. Tako je predlagateljica v svojem dopisu navedla: »Dolgo časa so invalidi prejemali minimalna sredstva za preživljanje in ko se je končno situacija popravila, društva, ki naj bi pomagala in si prizadevala za njihovo čimbolj kvalitetno življenje, poberejo svoj delež.« Dejansko pa veliko OMDR živi v institucijah, in večina prejemka po ZSVI gre za njihovo tamkajšnjo oskrbo, pri čemer jim ostane 140 EUR mesečne žepnine, za nekatere pa je potrebno še doplačevanje iz proračuna. Ostali morajo živeti v skupnosti s še nekom, saj nimajo dovolj sredstev, da bi lahko živeli sami – tudi ti, ki so tega sposobni, ker ne bi mogli sami plačevati vseh stroškov. Kot je navedla predlagateljica, večini OMDR enotedenski program VŽU pomeni edini teden, ki ga preživijo zunaj institucij.

*

Zagovornik ugotavlja dejansko stanje glede možnega obstoja diskriminacije v obravnavanem primeru na podlagi razpoložljivih podatkov ter določb 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 ZUP smiselno uporabi slednjega.

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 določeno osebo in njeno osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka, ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.[3] Kot drugo osebno okoliščino Zagovornik šteje državljanstvo, kraj bivanja, zdravstveno stanje, nosečnost starševstvo (oz. materinstvo in očetovstvo) idr.

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).

ZVarD v 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.

*

Zagovornik je v zadevi ugotavljal, ali različno določanje prispevkov za udeležbo članov društev, ki so člani Zveze, v programu VŽU pomeni neposredno diskriminacijo članov lokalnega društva zaradi njihovega kraja bivanja (stalnega prebivališča) v primerjavi s člani drugih lokalnih društev zveze, saj slednji prispevajo 50 EUR, člani lokalnega društva pa trikrat toliko (150 EUR) za udeležbo v programu VŽU.

*

Dne 2. 4. 2024 je Zagovornik prejel nov dopis predlagateljice, v katerem ga je ta obvestila, da je lokalno društvo na občnem zboru v mesecu marcu potrdilo novega predsednika društva oz.

[3] Iz obrazložitve K 1. členu, Predlog ZVarD – EVA 2015-2611-0046, str. 39.

da je prejšnja predsednica prenehala z vodenjem društva. Novi predsednik je obljubil, da se bodo stvari obrnile na bolje. Predlagateljica je izrazila pričakovanje uresničitve teh obljub.

Zagovornik je predlagateljici dne 24. 12. 2024 poslal zaprosilo, da mu sporoči, ali in če da, kako so se »stvari izboljšale« ter ali z ozirom na napovedane spremembe v društvu vztraja pri vloženem predlogu za diskriminacijo ali pa predlog skladno s tretjim odstavkom 33. člena ZVarD umika.

Dne 6. 1. 2025 je predlagateljica sporočila, da umika predlog za obravnavo diskriminacije, ki ga je podala v predmetnem postopku. Navedla je še, da se je v društvu z novim predsednikom več stvari spremenilo na boljše za OMDR. Sicer se višina prispevka za VŽU zaradi veljavnosti sklepa seje prejšnjega vodstva zaenkrat še ni spremenila, obstaja pa namera, da se bo to v letu 2025 zgodilo. Predlagateljica je poudarila, da se je pod novim vodstvom organiziralo več dogodkov, ki so bili za člane brezplačni: piknik za vse OMDR, Dedek Mraz s pogostitvijo in obdarovanjem za vse OMDR, brezplačen izlet v Pulo s kosilom in pijačo za vse OMDR in njihove svojce ali skrbnike. Poleg tega je bilo uvedenih še več novih dejavnosti, kot je poučevanje harmonika in »floorball«, delo za društvo pa je organizirano predvsem kot prostovoljno delo, podjemnih pogodb se ne izplačuje več.

*

Prvi odstavek 135. člen ZUP določa, da organ izda sklep o ustavitvi, če je bil postopek začet na zahtevo stranke, pa je stranka svojo zahtevo umaknila. Na podlagi izjave predlagateljice, da svoj predlog za obravnavo diskriminacije umika, je Zagovornik skladno s prvim odstavkom 135. člena ZUP v povezavi s tretjim odstavkom 33. člena ZVarD sklenil, da se postopek ugotavljanja diskriminacije v predmetni zadevi ustavi, kakor izhaja iz 1. točke 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 stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve tega sklepa vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj dveh izvodih. K njej mora priložiti tudi ta sklep v izvirniku ali prepisu.

Postopek vodil:
Aljoša Gadžijev
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI