



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana  
01 4735 531  
gp@zagovornik-rs.si

**Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti**

Štukljeva cesta 44  
1000 Ljubljana

E: [gp.mddsz@gov.si](mailto:gp.mddsz@gov.si)

Številka: 0709-29/2021/1  
Datum: 15. 6. 2021

**Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-G)**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) se v okviru javne razprave opredeljuje do vsebine osnutka Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-G). Zagovornik je osnutek zakonskega predloga proučil z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) na tej podlagi pošiljamo priporočilo.

**Zagovornik MDDSZEM kot pripravljavcu priporoča, da v osnutku predloga zakona:**

1. pojasni namene in cilje predlagane spremembe zakonskih določb glede redefinicije primerne zaposlitve, jih podkrepí s podatki in obrazloži, kako zagotavlja sorazmernost predlaganega ukrepa;
2. zaradi predlagane spremembe zakonske določbe, po kateri bi se obdobje vključenosti v omenjeni program podaljšalo z največ dve leti na največ štiri leta, v obrazložitev predloga vključi oceno učinka na položaj dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja njihovih enakih možnosti pri dostopu do redne zaposlitve;
3. utemelji razloge za predlagani 14. člen, ki ureja pritožbe zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb in odločbo o prenehanju vodenja v evidenci oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja;
4. predlog ZUTD-G dopolni in odpravi določbo veljavnega zakona, ki določa zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika, saj ta razlikuje med registrirano brezposelnimi osebami na podlagi (osebne okoliščine) državljanstva, posredno pa lahko tudi na podlagi drugih osebnih okoliščin;
5. odpravi razlikovanje glede na doseženo raven izobrazbe pri upravičenosti do spodbude za zaposlovanje iz 66.a člena zakona

Zagovornik naproša MDDSZEM, da se do tega priporočila pisno opredeli v roku 15 dni od prejema.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik  
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (e-pošta)
- zbirka dok. gradiva

V vednost:

- Varuh človekovih pravic ([info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si))

Priloga:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0709-29/2021/1

1.

**Zagovornik MDDSZEM kot pripravljavcu priporoča, da v osnutku predloga zakona pojasni namene in cilje predlagane spremembe zakonskih določb glede redefinicije primerne zaposlitve, jih podkrepi s podatki in obrazloži, kako zagotavlja sorazmernost predlaganega ukrepa.**

ZVarD v 14. členu zavezuje državne organe, lokalne skupnosti, nosilce javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe, ki morajo 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 **zaposlovanja in dela** je v ZVarD izrecno navedeno. Brezposelnost se v kontekst z ZVarD varovanih osebnih okoliščin umešča v okviru osebne okoliščine **družbenega položaja**.

V 1. členu predloga ZUTD-G se spreminja 13. člen veljavnega zakona, ki določa primerno zaposlitev. Definicija se spreminja na način, da se primerno zaposlitev, kot jo opredeljuje veljavni zakon, brezposelni osebi v zaposlitvenem načrtu določi že po treh mesecih vpisa v evidenco brezposelnih oseb, medtem ko se po veljavnem zakonu primerna zaposlitev v zaposlitvenem načrtu določi najkasneje v štirih mesecih od vpisa v evidenco brezposelnih oseb.

Z novim drugim odstavkom 13. člena bi se kot primerna zaposlitev štela tudi zaposlitev, ki ustreza največ **dve ravni nižji izobrazbi** osebe glede na ustrezno zaposlitev, pri čemer pa ni treba, da takšna zaposlitev ustreza **vrsti** pridobljene izobrazbe brezposelne osebe, in se določi z zaposlitvenimi cilji v zaposlitvenem načrtu, ko je oseba v evidenci brezposelnih oseb vpisana šest mesecev in več.

S predlogom ZUTD-G se črta veljavni tretji odstavek 13. člena zakona, na podlagi katerega se brezposelni osebi lahko ponudi primerna zaposlitev po treh mesecih od prijave v evidenco brezposelnih oseb, če v evidenci brezposelnih oseb ni brezposelnih oseb, za katere bi bila ta zaposlitev ustrezna. Primerna zaposlitev bi se tako lahko brezposelni osebi ponudila tudi v primeru, če bodo v evidenci brezposelnih oseb vpisane osebe, katerim bi ta zaposlitev predstavljala ustrezno zaposlitev (ki je sicer opredeljena v 12. členu ZUTD).

Namen predlagane spremembe 13. člena zakona naj bi bila po navedbah pripravljavca čim prejšnja **aktivacija brezposelnih oseb** oziroma njihova čimprejšnja vključitev na trg dela in s tem zmanjšanje možnosti prehoda v dolgotrajno brezposelnost.

Namen ZUTD, kot ga določa 3. člen veljavnega zakona, je povečati varnost iskalcev zaposlitve, zlasti brezposelnih oseb in oseb, katerih zaposlitev je ogrožena. Cilj zakona je sicer tudi doseganje čim višje stopnje zaposlenosti v državi, vendar je hkrati zakonsko določen cilj tudi vzpostaviti mrežo izvajalcev vseživljenjske karijerne orientacije in posredovanja zaposlitve, ki bo omogočala **svobodno izbiro zaposlitve** oziroma poklica, **skladnega s posameznikovimi kompetencami** in možnostmi zaposlitve. Cilj zakona je tudi zagotavljanje **varnosti zavarovancev** v primerih nastanka brezposelnosti brez njihove krivde ali proti njihovi volji z zagotovitvijo denarnih nadomestil.

Namen predlagane določbe naj bi bil čim prejšnja aktivacija brezposelnih oseb, kar sledi zakonskemu namenu višje stopnje zaposlenosti v državi. Vendar sta 12. in 13. člen ZUTD, ki določata ustrezno in primerno zaposlitev, namenjeni predvsem brezposelnim iskalcem zaposlitve in zagotavljanju njihove varnosti in dostojnosti njihovega dela. Ukrepi ZUTD bi morali v tem kontekstu omogočati opravljanje poklica, skladnega s posameznikovimi kompetencami. Predlagana zakonska rešitev ne sledi temu namenu.

Ker je s sprejetjem primerne zaposlitve pogojena tudi socialna varnost brezposelnih, je v tem primeru pod vprašaj postavljena **svobodna izbira zaposlitve**.

Ker bi se lahko primerna zaposlitev brezposelni osebi ponudila tudi v primeru, če bodo v evidenci brezposelnih oseb vpisane osebe, katerim bi ta zaposlitev predstavljala ustrezno zaposlitev, ni jasno, kako bi ta ukrep prispeval k čim prejšnji aktivaciji brezposelnih oseb in s tem zmanjšanju možnosti prehoda v dolgotrajno brezposelnost, saj bi v primeru njihove zaposlitve brez zaposlitve ostali drugi, za katere je ta zaposlitev lahko ustrezna. V tem primeru bi bili v **slabšem položaju** tisti brezposelni, za katere je neko delo **ustrezno** - torej skladno z 12. členom zakona, ki določa, da takšno delo tudi ustreza vrsti in ravni dokončane izobrazbe osebe. Po drugi strani bi lahko na ta način omejevali pričakovano varnost tistim, ki so si jo zagotavljali s sistemom zavarovanja za primer brezposelnosti in si bodo zaradi tveganj ekonomskih posledic (prenehanje nadomestil) z zaposlitvijo v neprimernem poklicu potencialno poslabševali svojo karierno pot oz. jo prekinjali, in to ne glede na to, ali sicer ostajajo delovno aktivni (npr. s prostovoljskim delom na področju, za katerega so specializirani) ali ne. Predlagani ukrepi so nedorečeni tudi z vidika načela zaupanja v pravo, ker predlog v prehodnih določbah, z izjemo nesuspendivnega učinka pritožbe zoper izbris iz evidence, ne predvideva prehodnega režima.

Za lažje razumevanje predlaganih rešitev je potrebno natančneje opredeliti namene in cilje predlagane spremembe in jo podkrepiti s podatki ter utemeljiti, kako predlagane rešitve zagotavljajo sorazmernost ukrepov, torej tudi, ali so ukrepi potrebni in primerni oziroma ali bi lahko cilje dosegli tudi z drugimi, milejšimi sredstvi. Takšna presoja je potrebna tudi za presojo **ustavne pravice do svobode dela** (49. člen Ustave RS), s katero sta med drugim zagotovljeni svoboda dela in prosta izbira zaposlitve. Navedene pravice varuje tudi Evropska socialna listina, Mednarodni pakt o ekonomskih socialnih in kulturnih pravicah ter pravo EU.

## 2.

**Zagovornik MDDSZEM kot pripravljavcu priporoča, da v osnutku predloga zakona zaradi predlagane spremembe zakonske določbe, po kateri bi se obdobje vključenosti v omenjeni program podaljšalo z največ dve leti na največ štiri leta, v obrazložitev predloga vključi oceno učinka na položaj dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja njihovih enakih možnosti pri dostopu do redne zaposlitve.**

Cilj spremembe drugega odstavka 50. člena veljavnega zakona (9. člen predloga ZUTD-G) je **podaljšanje obdobja vključenosti** dolgotrajno brezposelnih oseb v program **javnih del**.

Na podlagi spremenjenega člena zakona bi se brezposelnim osebam, ki so se vključile v program javnih del, omogočilo, da se lahko v program javnih del pri istem izvajalcu javnih del vključijo še za (največ) dodatna tri leta, **skupno za največ do štiri leta**. Po veljavni ureditvi se lahko dolgotrajno brezposelne osebe ponovno vključijo v javna dela le za (dodatno) eno leto, skupaj **do dve leti**.

To naj bi dolgotrajno brezposelnim osebam omogočilo pridobitev več izkušenj, kompetenc in sposobnosti ter s tem lažjo pridobitev nove zaposlitve in več možnosti za ohranitev statusa aktivne osebe na trgu dela. Pripravljavec navaja, da gre za skupino najbolj ranljivih brezposelnih oseb, ki le stežka pridobijo in ohranijo redno zaposlitev. Pogosto je vključitev v javna dela njihova edina možnost za vključitev na trg dela.

Javna dela so skladno s 50. členom veljavnega zakona namenjena aktiviranju brezposelnih oseb, ki so več kot eno leto neprekinjeno prijavljene v evidenci brezposelnih oseb (dolgotrajno brezposelna oseba), njihovi socialni vključenosti, ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti ter spodbujanju razvoja novih delovnih mest.

Javna dela so poseben program v okviru ukrepa **kreiranja delovnih mest**, ki je namenjen spodbujanju delovne in socialne vključenosti ter izboljšanju usposobljenosti in delovnih veščin **ranljivih skupin** brezposelnih oseb. Izvaja se kot subvencioniranje **začasnih zaposlitev**, zlasti pri neprofitnih delodajalcih ali v javnem sektorju.

V program javnih del se lahko v 2021 za eno leto vključijo dolgotrajno brezposelni, prednostno pa dolgotrajno brezposelni, ki so prejemniki denarne socialne pomoči. V javna dela se lahko ponovno vključijo invalidi, Romi, starejši od 58 let in starejši od 50 let s I. ali II. ravnijo strokovne izobrazbe.

Javna dela so tako po svojem namenu **kratkotrajni program**, ki pomaga dolgotrajno brezposelnim **ranljivim skupinam**, da se socialno in delovno (re)aktivirajo, širijo svoje socialne mreže, s tem pa ohranijo ali v okviru javnega dela razvijejo svoje veščine in kompetence. To je smiselno samo v omejenem času, saj se predpostavlja, da je po končanju javnega dela pri nekem delodajalcu posameznik že maksimalno aktiven, socialo vključen, že razvil svojo socialno mrežo, ohranil svojo delovno usposobljenost in se je morda še dodatno priučil novih veščin. To bi lahko kvečjemu nadgradil v okviru drugega dela pri drugem delodajalcu.

Cilj javnih del<sup>1</sup> je **povečanje zaposlitvene možnosti** in **možnosti prehoda v zaposlitev**. Zato je z vidika posameznika podaljševanje trajanja javnih del lahko vprašljivo, saj zasleduje le en cilj, to je zagotavljanje posameznikove socialne varnosti. Hkrati ga ohranja v začasni obliki dela, ki ne pomeni varnosti dela, koristi pa imajo predvsem delodajalci, ki jim država na tak način sofinancira delavca. Taki zaposleni so zanje cenejši in to ne glede na kakovost opravljanja dela. Delavci pa so postavljeni v položaj prekarnosti, saj se njihovo delovno razmerje lahko večkrat podaljšuje in negotovost s tem podaljšuje, kljub temu da je bil temeljni namen ukrepa izpolnjen (ima delovne spretnosti, izkušnje, znanja). To ni skladno s siceršnjimi prizadevanji države za varnost zaposlitve (npr. razlogi za prepoved veriženja pogodb, zlorabe instituta zaposlitve za določen čas le z namenom preizkusiti delavca)

<sup>1</sup> Glej Javno povabilo za leto 2021. Dostopno na: [https://www.ess.gov.si/files/13752/JD\\_2021\\_Javno\\_povabilo.pdf](https://www.ess.gov.si/files/13752/JD_2021_Javno_povabilo.pdf)

Javna dela se izvajajo kot subvencioniranje **začasnih** zaposlitev, zlasti pri neprofitnih delodajalcih, njihov namen je namreč tudi **spodbujanje razvoja novih delovnih mest**. Želja pa je seveda, da se po tem, ko je delovno mesto razvito oziroma vzpostavljeno, tega zapolni z redno zaposlitvijo delavca. Pri predlagani zakonski rešitvi torej ni jasno, ali bi dosegla svoj osnovni namen oziroma, kaj bi podaljšanje obdobja vključenosti v program javnih del pomenilo za položaj dolgotrajno brezposelnih oseb, vključenih v program javnih del, zlasti z vidika zagotavljanja njihovih enakih možnosti pri dostopu do **redne zaposlitve**, zato je smiselno pred zakonsko spremembo pripraviti natančno oceno učinka take rešitve. V primeru uveljavitve predlaganega ukrepa bi bilo potrebno zagotoviti kavtele oziroma previdnostne ukrepe, da se teh določb ne bi zlorabljal na škodo delavcem.

### 3.

**Zagovornik MDDSZEM kot pripravljavcu priporoča, da v osnutku predloga zakona utemelji razloge za predlagani 14. člen, ki ureja pritožbe zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb in odločbo o prenehanju vodenja v evidenci oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja.**

Z dopolnitvijo šestega odstavka 130. člena veljavnega zakona (14. člen predloga ZUTD-G) se določa, da pritožba zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb in odločbo o prenehanju vodenja v evidenci oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ), **ne zadrži izvršitve odločbe**. Navedeno pomeni, da bi se odločba o prenehanju vodenja brezposelne osebe, ki se bo pritožila zoper odločbo ZRSZ, izvršila že z dnem vročitve prvostopenjske odločbe (in ne več z dnem vročitve odločbe, s katero bo odločeno o pritožbi).

Pripravljavec navaja, da naj bi se s predlagano dopolnitvijo preprečilo obid sankcij prepovedi šestmesečnega ponovnega vpisa v evidenco brezposelnih oseb, v primeru, da se brezposelne osebe tekom pritožbenega postopka odjavijo ali (tudi kratkotrajno) zaposlijo, kar ima za posledico **neizvršljivost odločbe**.

Navedena ureditev skuša nasloviti primere zlorabe pravic, vendar pa se zdi, da so za to na voljo tudi drugi, za pravice upravičencev milejši in bolj ciljni ukrepi. Hkrati predlagana rešitev predstavlja poseg oziroma šibi pravico do učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave RS) v primerih katerekoli napake pri odločitvi, potencialno pa tudi v pravico do socialne varnosti, ki je morebitna povrnitev sredstev za nazaj v primeru uspeha s pravnimi sredstvi po naravi stvari ne more kompenzirati, saj ne gre zgolj za nek premoženjski zahtevek

Predlagana dopolnitev bi imela za posledico tudi, da bodo brezposelne osebe, ki so prejemniki denarne socialne pomoči, to prenehali prejemati prej (kot na podlagi veljavne ureditve). Če bodo brezposelne osebe v pritožbenem postopku zoper odločbo o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih oseb s pritožbo uspele, pa bodo lahko denarno socialno pomoč pridobile **izplačano za nazaj** na podlagi obnove postopka (kot izrednim pravnim sredstvom).

Pripravljavec s tem zasleduje cilj odprave težav s postopki izvrševanja odločb v določenih primerih, vendar lahko predlagana zakonska rešitev povzroči tudi negativne posledice za druge brezposelne osebe, ki bi v pritožbenem postopku zoper odločbo s pritožbo uspele. Ti brezposelni (in njihove družine) bi bili s to določbo **postavljeni v slabši položaj** s tem, ko bi prenehali prejemati denarno socialno pomoč in jo za nazaj prejeli šele na podlagi izrednih pravnih sredstev. Ker so to ranljive osebe, ki so brezposelne in prejemajo socialno pomoč, ki jo porabijo za tekoče življenjske stroške, torej za preživetje, bi bile s tem ukrepom izpostavljene dodatnemu tveganju revščine in pomanjkanja najosnovnejših dobrin.

Zato je **sorazmernost** predlaganega ukrepa nejasna, saj bi lahko ranljivim brezposelnim osebam ukrep povzročil več škode, kot bi prinesel koristi ZRSZ v smislu razbremenitve dela, ki naj bi predstavljalo temeljni cilj v javnem interesu, ki se ga zasleduje. Obrazložitev predlagane rešitve ne vsebuje podatkov (npr. števila neizvršljivih sankcij in števila uspešnih pritožb), ki bi omogočili presojo sorazmernosti ukrepa v smislu njegove ustreznosti in potrebnosti. Ni mogoče razbrati, ali bi lahko predlagatelj isti cilj dosegel na drug način, ki ne bi poslabšal položaja brezposelnih oseb.

Legitimen cilj (in pripisovanje posebnega vrednostnega pomena temu cilju) sam po sebi ne more nadomestiti konkretne presoje niti o primernosti nekega ukrepa (vzročna zveza v konkretnem primeru) niti presoje o njegovi nujnosti (neobhodni potrebnosti). Prav tako sam po sebi ne zadošča za sklep o sorazmernosti v ožjem smislu (tehtanje vrednot). Skladno s prakso Sodišča Evropske unije neenakega obravnavanja oziroma diskriminacije ni dopustno opravičevati zgolj z **ekonomskimi** oziroma **finančnimi argumenti, pomanjkanjem zadostnih kadrovskih kapacitet ipd.**<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Npr. v delovnem pravu - primerjaj s sodbo Sodišča EU (SEU) v zadevi *Gerhard Fuchs in Peter Köhler proti Land Hessen*, C-159/10, C-160/10, z dne 21. 7. 2011, v 74. točki; podobno v statusnem pravu tujcev – v 2. odstavku 17. člena Direktive Sveta

Pri tem velja izpostaviti tudi obveznosti iz 2. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP), ki v 2. členu določa, da je država dolžna »v največji mogoči meri izkoristiti vire, s katerimi razpolaga, in z vsemi ustreznimi sredstvi, všteti zlasti zakonodajne ukrepe, skrbeti, da bi bilo postopoma doseženo polno uresničenje pravic, ki so priznane v tem Paktu«. MPESKP hkrati države zavezuje, da omogočijo uveljavljanje pravice iz Pakta brez kakršnekoli diskriminacije, temelječe na katerikoli osebni okoliščini.



#### 4.

**Zagovornik MDDSZEM kot pripravljavcu priporoča, da predlog ZUTD-G dopolni in odpravi določbo veljavnega zakona, ki določa zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika, saj ta razlikuje med registrirano brezposelnimi osebami na podlagi (osebne okoliščine) državljanstva, posredno pa lahko tudi na podlagi drugih osebnih okoliščin.**

Za registrirano brezposelne osebe, ki so **tuji državljani**, veljavni Zakon o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – ZFRO in 54/21) v 8.a. členu določa **zahtevo po vstopnem znanju slovenskega jezika**.

Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (v nadaljevanju: Direktiva) določa enotni postopek obravnavanja vloge za izdajo enotnega dovoljenja za državljane tretjih držav, da lahko za namen dela prebivajo na ozemlju države članice ter osnovne pravice teh delavcev. 12. člen Direktive določa pravico do enakega obravnavanja, na podlagi katere so delavci iz tretjih držav v državi članici, v kateri prebivajo, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države članice glede svetovalnih storitev, ki jih nudijo zavodi za zaposlovanje (točka h) 12. člena). Države članice glede tega, skladno z Direktivo, ne smejo omejiti enake obravnave, kot jo lahko v nekaterih drugih primerih, določenih v drugem odstavku 12. člena Direktive (npr. z določitvijo posebnih predpogojev na področju izobraževanja in poklicnega usposabljanja, vključno z jezikovno usposobljenostjo in plačilom šolnin). **Določitev jezikovnih pogojev je po Direktivi dopustna na področju izobraževanja, ne pa tudi na področju zaposlovanja in dela.**

Enako velja za državljane EU (11. člen ZUTD), saj mora biti državljan države članice, ki išče zaposlitev na ozemlju druge države članice po Uredbi (EU) št 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji deležen enake pomoči, kot jo zavodi za zaposlovanje te države zagotavljajo svojim državljanom, ki iščejo zaposlitev.

106. člen Zakona o tujcih določa pomoč pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU. Ta zakonska določba učenje slovenskega jezika opredeljuje kot pravico in ne dolžnost. Za izvajanje programov učenja slovenskega jezika, spoznavanja slovenske družbe in informiranja tujcev je pristojno Ministrstvo za notranje zadeve, tujci pa so upravičeni do brezplačne udeležbe v programih učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe.

Spodbujanje znanja slovenskega jezika je lahko tehten ukrep na področju izboljševanja zaposlitvenih možnosti. Vendar je za ta namen mogoče uporabiti različne ukrepe. Če bi bil, denimo, tečaj slovenskega jezika določen kot ukrep Aktivne politike zaposlovanja (APZ), bi bila lahko vključenost v tak ukrep tudi pogoj za izpolnjevanje obveznosti t.i. »aktivno iskati zaposlitve«. Brezposelna oseba, za katere bi ZRSZ strokovno, individualno in na podlagi nediskriminatornih meril ocenil, da ji neznanje slovenskega jezika otežuje ali celo onemogoča učinkovito vključevanje na trg dela, na primer pri kandidiranju za zasedbo prostih delovnih mest (kar je kot razlog spremembe takrat navedel predlagatelj v gradivu), bi bila lahko torej deležna pravice in tudi dolžnosti vključitve v tečaj slovenskega jezika. Enako kot to velja za vse ostale ukrepe APZ in vse druge brezposelne osebe.

Ob tem je treba opozoriti tudi, da so na pravico do vključenosti v evidenco brezposelnih ZRSZ vezane tudi druge osnovne socialne pravice, varovane po pravu Republike Slovenije, Evropske unije, Sveta Evrope in z mednarodnim pravom.

Razlikovanje na podlagi osebnih okoliščin državljanstva se posredno nanaša tudi na druge osebne okoliščine narodnosti, rase, etničnega porekla, jezika itd. Za ugotavljanje morebitne diskriminacije so zato pomembne tudi informacije o teh značilnostih prejemnikov nadomestil. V različnem položaju so lahko na primer tujci, ki prihajajo iz različnih jezikovnih skupin ali ženske iz nekaterih kulturnih okolij,

ki so v drugačnem položaju, ko gre za možnost udeležbe na jezikovnih tečajih ali v programih socialne aktivacije.

Tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS) je tako v svojem pisnem mnenju k ZUTD-E kot v drugem branju ob obravnavi ZUTD-E na seji matičnega delovnega telesa poudarila, da je določba, ki postavlja dodatne pogoje za državljane držav članic EU, EGP ali Švicarske konfederacije, sporna z vidika 5. člena Uredbe (EU) št 492/2011. Prav tako je ZPS pojasnila, da so lahko brezposelne osebe, ki so tuji državljani, različno obravnavani, če je to izjema od prepovedi diskriminacije, ki je ustavno dopustna.

**Zagovornik MDDSZEM kot pripravljavcu priporočja, odpravi razlikovanje glede na doseženo raven izobrazbe pri upravičenosti do spodbude za zaposlovanje iz 66.a člena zakona**

V kontekstu določbe 66.a člena veljavnega ZUTD bi z vidika varstva pred diskriminacijo lahko bilo problematično, da so do **spodbude za zaposlovanje** upravičeni samo prejemniki nadomestila za brezposelnost z nedokončano osnovnošolsko izobrazbo, doseženo osnovnošolsko izobrazbo, nižjo poklicno izobrazbo ali srednješolsko izobrazbo, ne pa tudi terciarno izobraženi. Neupravičena neenaka obravnava zaradi izobrazbe (kot osebne okoliščine) je po ZVarD izrecno prepovedana.

Spodbudo za zaposlovanje iz predlaganega 66.a člena Zagovornik razume kot spodbujevalni posebni ukrep (opredeljen v prvi alineji 2. odstavka 17. člena ZVarD). V skladu z ZVarD mora slednji zasledovati legitimen cilj odprave manj ugodnega položaja oseb z določeno osebno okoliščino (v tem primeru izobrazbe), biti mora utemeljen na **analizah** o obstoju manj ugodnega položaja ter biti potrebno in ustrezno sredstvo za odpravo takšnega položaja. Iz predloga zakona **ni razvidna utemeljitev** razlikovanja na podlagi osebne okoliščine izobrazbe.

Posebne ukrepe se načeloma lahko izvaja zgolj **začasno** – do odprave manj ugodnega položaja ciljne skupine oseb, kar zahteva tudi redno **spremljanje učinka** ukrepov ter s tem oceno utemeljenosti njihovega izvajanja. To velja tudi za stanje na trgu dela, ki se spreminja, s tem pa tudi ukrepi (za različne starostne skupine, poklicne skupine, izobrazbo idr.). Posebni ukrepi se na trajnejši sistemski način, npr. z zakonodajnimi ukrepi, lahko izvajajo le izjemoma, in sicer v okoliščinah, kadar so usmerjeni v strukturne neenakosti v družbi, kar pa mora znova biti pojasnjeno z ustreznimi podatki in analizami.<sup>3</sup>

Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi bilo z vidika zasledovanja načela enakosti bolj **smiselno in pravilno te spodbude obravnavati kot ukrep APZ**, ki je, kot ostali, utemeljen na strokovnih in časovno omejenih podlagah za izvajanje ukrepov, smernicah za izvajanje ukrepov APZ, načrtu za izvajanje ukrepov APZ in katalogu ukrepov APZ.

Če bi bila spodbuda dostopna vsem prejemnikom nadomestila pod enakimi pogoji (ne glede na izobrazbo), pa ne bi imela značaja posebnega ukrepa v smislu ZVarD, s čimer bi bila odpravljena tudi obveznost izpolnjevanja pogojev iz ZVarD (npr. začasnosti ukrepa).

<sup>3</sup> Equinet (2016) Positive Action Measures. The Experience of Equality Bodies, str. 28, dostopno na: [https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/07/positive\\_action\\_measures\\_final\\_with\\_cover.pdf](https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/07/positive_action_measures_final_with_cover.pdf)