



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI



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

Državni zbor

Poslankam in poslancem
Šubičeva 2
1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-5/2023/1
Datum: 23. 3. 2023

Zadeva: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, EPA 681-IX

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je proučil predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (EPA 681-IX, v nadaljevanju: ZTuj-2G), ki ga Državni zbor obravnava po nujnem postopku. Zagovornik na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje priporočilo Državnemu zboru (DZ).

Zagovornik priporoča DZ, da v ZTuj-2G:

peti odstavek 13. člena, s katerim je predlagana sprememba veljavnega 47. člena ZTuj-2, spremeni tako, da se opusti veljavni obvezni integracijski pogoj znanja slovenskega jezika na vstopni ravni za podaljševanje statusa tujca, da bi lahko uresničeval pravico do združitve z družino.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Ministrstvo za notranje zadeve (gp.mnz@gov.si)
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (gp.mddsz@gov.si)
- Služba Vlade RS za zakonodajo (gp.gs@gov.si)
- Državni svet Republike Slovenije (gp@ds-rs.si)

Priloga:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika št. 0070-5/2023/1

Zagovornik priporoča DZ, da v ZTuj-2G peti odstavek 13. člena, s katerim je predlagana sprememba veljavnega 47. člena ZTuj-2, spremeni tako, da se opusti veljavni obvezni integracijski pogoj znanja slovenskega jezika na vstopni ravni za podaljševanje statusa tujca, da bi lahko uresničeval pravico do združitve z družino.

Zagovornik načela enakosti je že obravnaval vprašanja obveznosti tujcev, da izkažejo minimalno znanje slovenskega jezika. To je obravnaval kot sporen pogoj za sodelovanje na trgu dela, in sicer glede ureditve v Zakonu o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD). Z vidika diskriminatornosti je ocenil določbe 8.a člena in drugega odstavka 11. člena ZUTD ter z njimi povezane posledice po 9. in 11. alineji prvega odstavka 129. člena ZUTD. Ureditev kot pogoj za vodenje tujca v evidenci brezposelnih oseb določa njegovo dokazovanje osnovnega znanja slovenskega jezika, pri tem pa za državljane tretjih držav določa strožje pogoje (da ta pogoj izpolnijo v dvanajstih mesecih od prijave v evidenco brezposelnih oseb. Za državljane drugih držav članic EU ter državljane držav EGP in Švicarske konfederacije (v nadaljevanju tudi: državljani drugih držav) ta časovna omejitev ne obstaja, jezikovni pogoj predstavlja (zgolj) posebno obveznost v okviru nalog aktivnega iskalca zaposlitve. Kdor takšnih pogojev navedenem roku ne izpolni, izgubi pravice, povezane z vpisom v evidenco brezposelnih oseb, torej pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti, pa tudi vrsto socialnih pravic, kar lahko povzroči tudi izgubo statusa tujca in s tem pravice do prebivanja v Sloveniji. Zagovornik je ocenil, da je taka ureditev diskriminatorna.¹ Ocenil je, da pogoj učinkuje kot neposredna diskriminacija zaradi državljanstva, in sicer državljanov tretjih držav v primerjavi z državljani drugih držav (npr. držav članic EU, držav EGP in Švicarske konfederacije). Ocenil je še, da tudi med državljani tretjih držav učinkuje kot posredna diskriminacija, ki nesorazmerno prizadene albanske državljanke Kosova in Severne Makedonije. Slednje namreč predstavljajo številčno veliko večino najbolj prizadetih oseb.

Zagovornik je poleg tega izdal tudi dve priporočili, da se navedena rešitev v ZUTD ne uveljavi oziroma naj se odpravi,² saj prekomerno posega v pravice zgoraj navedenih tujcev do enakega obravnavanja, zlasti v povezavi z uživanjem pravic v zvezi z delom ter socialnih pravic, varovanih z zakoni, Ustavo in vrsto določb različnih mednarodnih pogodb. Glede navedenih priporočil je Zagovornik prejel odziv **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** št. 070-125/2020-4 z dne 22. 9. 2022, v katerem je naslednje stališče:

“Vsakršna diskriminacija ali odrekanje pravic, ki bi tujcem sicer pripadale le na podlagi opravljenega izpita iz slovenščine (je), za novo vodstvo ministrstva sporna. Strinjamo se, da gre za diskriminacijo med državljani držav članic EU in državljani tretjih držav”.

V primeru ureditve v ZTuj-2 gre za podobno pravno obveznost tujcev, da izkažejo znanje slovenskega jezika, ki pa se nanaša na pomembno drugačen kontekst.

¹ Glej oceno v zadevi št. 050-24/2020/14 Datum: 24. 8. 2022, dostopno na <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/OCENA-DISKRIMINATORNOSTI-8.a-IN-11.-CLENNA-ZAKONA-O-UREJANJU-TRGA-DELA.pdf>.

² Glej Mnenje Zagovornika načela enakosti o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela št. 0070-3/2019/1 z dne 11. 11. 2019, dostopno na <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/11/Mnenje-Zagovornika-nacela-enakosti-o-predlogu-Zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-urejanju-trga-dela.pdf> ter Priporočilo Zagovornika načela enakosti za spremembo Zakona o urejanju trga dela (izkazovanje osnovnega znanja slovenščine po 8.a in po 11. členu ZUTD), št 050-24/2020/15 z dne 24. 8. 2022, dostopno na <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/Priporocilo-Zagovornika-nacela-enakosti-za-spremembo-Zakona-o-urejanju-trga.pdf>.

Navedeno obveznost ZTuj-2 namreč določa kot pogoj za ohranitev oziroma podaljševanje dovoljenja tujcev za prebivanje zaradi združitve z družino.

Predlagana ureditev v 13. členu ZTuj-2G ponovno uvaja možnost brezplačnih tečajev slovenščine. To pa ne odpravi ključnih vsebinskih pomislekov. Zato je Zagovornik to rešitev podrobneje preučil.

Na potrebo, da se vprašanje diskriminatornosti ureditve kot celote skrbno pretehta z vidika varstva pred diskriminacijo (ter splošnejšega načela enakosti) je v svojem mnenju opozorila tudi Zakonodajnoppravna služba DZ (mnenje z dne 21. 3. 2023).

Presoja vplivov na enakopravnost, enake možnosti in enako obravnavo (ang. *equality impact assesment*) je sicer obveza pripravljavcev zakonodajnih predlogov, ki izhaja iz 14. člena ZVarD.³ V tem okviru je treba preučiti vplive ureditve glede na to, na koga se učinki ureditve nanašajo (vzdrževani svojci, zlasti tudi otroci), pa tudi glede na to, v zvezi s katerimi pravicami prihaja do sumljivega razlikovanja zaradi državljanstva. Dodatno je na tem mestu izpostavljen tudi pomislek, ali ne gre nemara za sum rasne diskriminacije, saj razlikovanje temelji na jeziku.

V primeru ureditve v ZTuj-2 ukrep ni namenjen neposredno urejanju trga dela oz. dostopa teh oseb do trga dela. Gre za splošne ukrepe integracijske politike, ki se nanašajo na osebe, ki so že vključene na trg dela v Sloveniji, a se ti pogoji še pred tem nanašajo na njihovo možnost živeti s svojimi družinskimi člani. V tem smislu gre za vprašanje razlikovanja, ki lahko neposredno posega in potencialno daljnosežno omejuje pravico do združitve z družino. Ta je izraz zahteve po spoštovanju zasebnega in družinskega življenja delavca in njegovih družinskih članov. To pravico varuje 8. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah. Po drugem odstavku navedenega člena že splošno velja, da se javne oblasti ne smejo »vmešavati v izvrševanje te pravice, razen, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali kaznivo dejanje, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.«

Če je v primeru splošnega urejanja trga dela in ekonomskih politik, tudi migracijskih (vstop tujcev na trg dela), nasploh državi dano razmeroma široko polje proste presoje, je to polje gotovo ožje pri osebah, ki so že na trgu dela in jih varuje tudi pravo EU (npr. da imajo status tujca, ki je rezident za daljši čas). Še ožje pa je to polje, če gre za varstvo pravice tujcev, ki zakonito delajo in bivajo v državi, do spoštovanja njihovega zasebnega in družinskega življenja. V primerjavi s presojo ureditve po ZUTD je torej v primeru ZTuj-2 treba uporabiti kvečjemu strožja, ne pa milejša merila presoje. V drugem primeru gre namreč tudi za pravice otrok in potrebno posebno skrbnost in presojo, kaj je v njihovo najboljšo korist. Ključna je torej preučitev učinkov navedene ureditve.

Večina pomislekov o spornem učinkovanju jezikovnih pogojev iz ocene in priporočil Zagovornika ob rešitvah ZUTD smiselno velja tudi za obravnavani ZTuj-2. Pri sedanjem predlogu petega odstavka 13. člena ZTuj-2 obstaja sum posredne diskriminacije. Pri posredni diskriminaciji je treba ugotoviti, ali učinek prakse prizadene pomemben delež oseb z neko osebno okoliščino, in ne nujno vseh oseb iz te skupine (npr. vseh oseb, ki so državljani tretjih držav). Prizadeti del te skupine je lahko številčno razmeroma majhen. Merilo oziroma praksa je lahko sama po sebi na videz enaka za vse - z vidika osebnih okoliščin je navidezno nevtralna, nima nobene očitne zveze s to okoliščino in se za vse uporablja enako. Vendar je lahko problematičen njen dejanski učinek – v tem primeru število neslovansko govorečih tujcev, ki objektivno mnogo težje izpolnijo jezikovni pogoj.

³ Glej besedilo predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, obrazložitev k 14. členu. Dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/923b337bd0f7673182d920bf73d2fb404989746d297cceb0275efae74747a5>

Kot navaja Ustavno sodišče (v odločbi št. U-I-146/07, z dne 13. 11. 2008, v tč. 17) se pri preprečevanju posredne diskriminacije varstvo prizadetih interesov oziroma pričakovanih koristi nanaša na rezultat oziroma na posledice prakse, saj ta lahko povzroča razlikovanje. Zato je treba morebitne diskriminacijske učinke odstraniti.

Ureditev v ZTuj-2 v okviru skupine državljanov tretjih držav lahko prizadene za diskriminacijo posebej ranljive skupine ljudi, zlasti otroke in ženske z mlajšimi otroci. Med njimi so gotovo tudi tisti, ki se nahajajo v manj ugodnem gmotnem položaju (vzdrževani družinski člani). Posledice takega razlikovanja so resne, saj je na tak način družinsko življenje v temelju lahko močno ovirano, prekinjeno ali celo onemogočeno (gl. opredelitev hujših oblik diskriminacije po 12. členu ZVarD). Država ima za uspešno integracijsko politiko oziroma uspešno vključevanje vseh tujcev na voljo vrsto milejših, bistveno manj obremenjujočih ukrepov, ki bi bili lahko enako ali celo bolj učinkoviti in bi imeli manjše negativne učinke na pravice ljudi, povezane z družinskim življenjem (načelo sorazmernosti).

Pri presoji, kaj predstavlja diskriminacijo, je treba presojati najstrožje veljavne standarde. Upoštevati je treba tudi pravne standarde varstva pred rasno diskriminacijo, ki mdr. izhajajo iz Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. V okvir pravne opredelitve diskriminacije zaradi rase sodijo poleg oznake rasa še barva kože, narodnost, etnično poreklo, pripadnost manjšini, rojstvo (krvna vez s predniki), poreklo in jezik (glej npr. razlago Komisije Sveta Evrope proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) že v svojem prvem pravno-političnem priporočilu⁴).

Tehtna so tudi opozorila Zakonodajnopravne službe glede teže bremen oseb, ki zaradi zdravstvenih razlogov ne zmorejo opravljati preizkusa znanja in bi za dokazovanje tega morale nositi znatne stroške dokazovanja s pomočjo izvedencev. Poleg zdravstvenega stanja se to breme lahko nanaša tudi na skupino z osebno okoliščino invalidnost. Nalaganje takšnih dodatnih bremen ne za to skupino ljudi lahko še bolj sporno, tudi z vidika standardov Konvencije o pravicah invalidov.

Pogoj, ki za ureditev statusa tujca, ki se združuje s svojo družino, terja dokazovanje jezikovne sposobnosti v slovenščini, bi moral prestati presojo, da je nujen in neobhodno potreben za doseganje z ustavo varovanih ciljev. Ti bi morali tudi pretehtati nad negativnimi posledicami za spoštovanje zasebnosti in družinskega življenja (sorazmernost v ožjem smislu).

Navedeni učinki razlikovanja lahko predstavljajo nedopustno diskriminacijo, pa čeprav ta v vseh vidikih še ni dokazana. Že dvom zadošča, da neposredno učinkuje temeljna ustavna in mednarodnopravna dolžnost države preprečiti in odpraviti diskriminacijo oziroma zagotoviti enako obravnavanje. To državi in posameznim državnim organom narekuje proaktivno ukrepanje. V takih okoliščinah so zavezanci za varstvo pred diskriminacijo dolžni sami, brez kakršnihkoli varstvenih zahtevkov, zagotoviti, da se odpravi vsako sistemsko diskriminacijo. Prizadeti v to države niso dolžni šele prisiliti, npr. z uporabo pravnih poti v posamičnih sporih.

⁴ Dostopno na <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-1-on-combating-racism-xenophobia/16808b59e1>.