REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Zadeva: 050-3/2020/23
Datum: 19. 11. 2020

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVARD – Zakon o dodatku k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa (Uradni list RS, št. 34/17)

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je izvedel postopek ocene diskriminatornosti Zakona o dodatku k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa (Uradni list RS, št. 34/17, v nadaljevanju: ZDPIDŠ).

Postopek je pričel na podlagi podanega predloga posameznika. Posameznik je Zagovornika seznanil s primerom konkretnega prosilca za priznanje pravice do dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa, katerega vloga je bila zavrnjena iz razloga neizpolnjevanja pogojev in kriterijev po ZDPIDŠ.[1] Pravica do dodatka pa je bila priznana drugemu športniku invalidu, ki je tekmoval v tej isti športni disciplini (goalbal), vendar pa je v tem primeru šlo za medaljo s paraolimpijskih iger. Posameznik, dobitnik dveh medalj na svetovnih prvenstvih v disciplini goalbal, ni izpolnjeval pogojev po prvi alineji prvega odstavka 3. člena ZDPIDŠ. Ta določa, da pravico do dodatka pridobi upravičenec, ki je z izjemnimi dosežki na področju športa trajno prispeval k razvoju družbe in ugledu Republike Slovenije, tako da je: vrhunski športnik, ki je dobitnik olimpijske ali paraolimpijske medalje, medalje z olimpijade gluhih, medalje s šahovske olimpijade ali medalje s svetovnih prvenstev v olimpijskih kolektivnih športnih panogah ali olimpijskih športnih disciplinah individualnih športnih panog v članski konkurenci. Predlagatelj meni, da je zakon diskriminatoren do oseb z invalidnostmi, saj jim ne omogoča pridobitve pravice do dodatka k pokojnini v primeru osvojenih medalj na svetovnih prvenstvih v paraolimpijskih športih.

Zagovornik je v zvezi z navedbami predlagatelja na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ), kot resorno ministrstvo v zadevi, naslovil zaprosilo za posredovanje pojasnil[2] glede ureditve po ZDPIDŠ. Zagovornik je med drugim zaprosil za konkretna pojasnila glede i) kriterijev oblikovanja kroga upravičencev do dodatka k pokojnini po prvem odstavku 3. člena ZDPIDŠ; ii) o razlogih za to, da vrhunski športniki invalidi, ki so dobitniki medalj s svetovnih prvenstev, niso vključeni v krog upravičencev; ter iii) utemeljitve razlikovanja med vrhunskimi športniki invalidi in tistimi, ki nimajo invalidnosti, ki so dobitniki medalj s svetovnih prvenstev.

MIZŠ je pojasnil (dopis št. 092/2020/99 z dne 12. 2. 2020), da je predlog ZDPIDŠ dne 20. 4. 2017 v zakonodajni postopek v Državni zbor vložila skupina poslank in poslancev s

[1] Zagovornik je bil seznanjen s celotnim postopkom konkretnega prosilca in v predmetnem postopku ocene diskriminatornosti predpisa razpolaga tudi z zavrnilno odločbo MIZŠ (št. 1030-26/2017/8 z dne 14. 3. 2018), sodbo Upravnega sodišča (v zadevi II U 116/2018-21) ter sklepom Vrhovnega sodišča o dopustitvi revizije zoper sodbo upravnega sodišča (X DoR 209/2020-3).
[2] Dopisom št. 050-3/2020/3 z dne 31. 1. 2020.

prvopodpisanim Petrom Vilfanom. Ker MIZŠ ni bil predlagatelj zakona, tudi ne more pojasnjevati izbora kriterijev, ki določajo krog upravičencev do dodatka k pokojnini po prvem odstavku 3. člena ZDPIDŠ oziroma pojasnjevati razlogov za nevključitev vrhunskih športnikov invalidov, dobitnikov medalj s svetovnih prvenstev v krog upravičencev. Dalje je MIZŠ pojasnil, da ocenjuje, da športniki invalidi pri dodeljevanju pravice po ZDPIDŠ niso diskriminirani, saj je bila pravica od začetka uporabe zakona 19. 10. 2017 do danes (februarja 2020), dodeljena 58 športnikom in športnicam, ki izpolnjujejo zakonske pogoje, od tega 21 športnikom v športnih panogah športa invalidov, kar znaša 36 odstotkov vseh podeljenih pravic do dodatka k pokojnini po ZDPIDŠ.

Zagovornik je MIZŠ z dopisom št. 050-3/2020/5 z dne 26. 3. 2020 zaprosil za dodatna pojasnila, in sicer je zaprosil za podrobnejše podatke o oblikovanju kroga upravičencev do izjemne pokojnine (ter povračila stroškov izobraževanja), kot ga ureja šesti odstavek 35. člena Zakona o športu (Uradni list RS, št. 29/17 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZŠpo-1). Zagovornik je namreč ugotovil, da iz zakonodajnega gradiva, vezanega na sprejem ZDPIDŠ,[3] izhaja, da zakon v delu, ki ureja pravico do izjemne pokojnine, sledi 35. členu ZŠpo-1, ki ureja pravice športnikov.

Šesti odstavek 35. člena ZŠpo-1 določa, da ima pravico do izjemne pokojnine vrhunski športnik, ki je dobitnik olimpijske ali paraolimpijske medalje, medalje z olimpijade gluhih, medalje s šahovske olimpijade ali medalje s svetovnih prvenstev v olimpijskih kolektivnih športnih panogah ali olimpijskih športnih disciplinah individualnih športnih panog. Skladno s četrtim odstavkom 35. člena ZŠpo-1 ima pravico do izjemne pokojnine tudi športnik, ki je dobitnik Bloudkove nagrade za življenjsko delo. Osmi odstavek 35. člena ZŠpo-1 pa določa, da se izjemne pokojnine (iz tega člena) določijo pod pogoji in na način, kot jih določa zakon, ki ureja področje izjemnih pokojnin. Zakon, ki je podrobneje uredil področje izjemnih pokojnin športnikov, je ZDPIDŠ, ki je, kot jasno izhaja tudi iz zakonodajnega gradiva, pri krogu upravičencev dosledno sledil dikciji šestega odstavka 35. člena ZŠpo-1. Posledično je opredelitev kroga upravičencev po ZDPIDŠ identična opredelitvi kroga upravičencev po ZŠpo-1.

Zagovornik je MIZŠ dalje zaprosil še za pojasnila glede ureditve pravice do izjemne pokojnine športnikov, ki je veljala v času pred sprejetjem ZDPIDŠ, torej v obdobju, ko je pravno podlago za priznanje pravice do izjemne pokojnine športnikov predstavljal Zakon o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge (Uradni list SRS, št. 18/74, Uradni list RS, št. 14/90, v nadaljevanju: ZIPO). Zaprosil je za pojasnilo glede kriterijev, kroga upravičencev do izjemne pokojnine po ZIPO ter pojasnila, ali so bili na podlagi meril, ki so veljala v času pred sprejetjem ZDPIDŠ, upravičenci do izjemne pokojnine tudi športniki invalidi.

MIZŠ je v dopisu št. 092-9/2020/274 z dne 6. 5. 2020 pojasnil, da se je priprava predloga ZŠpo-1 pričela v maju 2014, po sprejetju resolucije o nacionalnem programu športa v

[3] Predlog ZDPIDŠ, obrazložitev k 3. členu, dostopno na: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1258109004DE99C&db=kon_zak&mandat=VII&tip=doc

Republiki Sloveniji za obdobje 2014-2023. Pri pripravi kriterijev za določitev pravic športnikov, ki so urejene v 35. členu ZŠpo-1 se je sledilo vsem predlogom strokovne in zainteresirane civilne javnosti glede urejanja pravic športnikov. Predstavniki športa invalidov so bili v pripravo zakonskih določb vključeni od samega začetka, vse njihove poslane ali izražene pripombe in predlogi so bili pri pripravi predloga zakona upoštevani.

Glede oblikovanja kroga upravičencev je MIZŠ primarno pojasnil, da so pravice po 35. členu ZŠpo-1 v prvem delu določene za vse športnike, v nadaljevanju so dodatne pravice določene še za vrhunske športnike in še posebej za vrhunske športnike medaliste. Cilj vsakega športnika je doseči čim boljši rezultat, zato zakon v 33. členu določa sistem kategorizacije športnikov, pri čemer se športnika glede na dosežen rezultat na tekmovanju uradnega tekmovalnega sistema razvrsti v določen naziv. V 18. točki 2. člena ZŠpo-1 pa je določeno, kateri od teh nazivov pomeni status vrhunskega športnika. Podrobneje so merila za posamezno športno panogo, ki ima evidentiran uradni tekmovalni sistem, urejena v Pogojih, pravilih in kriterijih za registriranje in kategoriziranje športnikov v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Pravila). Kriteriji temeljijo na sistemu mednarodne organiziranosti športa, ki upošteva določena pravila in priznava krovne nevladne organizacije kot upravitelje posameznih športnih panog. Le-te določajo pravila za panoge, ki jih upravljajo in po katerih se ravnajo vsi sodelujoči, ki imajo željo in sposobnosti za sodelovanje ter v začetku enake možnosti za napredek, v tem sistemu so bolj prepoznane tiste organizacije, ki v skladu s skupnimi načeli sistema, upravljajo določene športne panoge dlje časa in imajo tudi večjo mednarodno prepoznavnosti ter se posledično z njimi ukvarja večje število ljudi. Športne panoge oz. discipline, ki jih upravljajo takšne organizacije, imajo zato potencialno tudi večjo konkurenco na tekmovanjih.

MIZŠ dalje pojasnjuje, da model kriterijev temelji tudi na izhodišču, da je vrhunski dosežek tisti, ki je dosežen na tekmovanjih uradnih tekmovalnih sistemov v največji (absolutni) mednarodni konkurenci v eni izmed športnih disciplin. Določiti je potrebno torej tekmovanja, ki imajo največjo mednarodno konkurenco in so tudi ustrezno stopenjsko razvrščena, da jih lahko primerno ovrednotimo. Na globalnem nivoju so to svetovna prvenstva, ki so tudi značilna in obvezna za vse prepoznane mednarodne športne organizacije, ki se upoštevajo v sistemu. Posebno mesto predstavlja tekmovanje olimpijskih iger zaradi svoje zgodovinske in dejanske konkurenčne vrednosti, saj ga kot najvišji rang mednarodnega tekmovanja prepoznavajo praktično vse mednarodne športne organizacije.

Za potrebe sistematične urejenosti in primerljivosti dosežkov med različnimi športnimi disciplinami oz. panogami je načeloma, kot najbolj splošno poznana enota za ocenjevanje vrednosti dosežka, opredeljena uvrstitev na končnem vrstnem redu posameznega tekmovanja primerljivega ranga. V osnovi so kriteriji razdeljeni na kriterije za dosežke v individualnih športnih panogah, kolektivnih športnih panogah, panogah športa invalidov ter miselnih iger. Nadalje pa se kriteriji razdelijo še v skupine glede na ocenjeno potencialno konkurenčnost tekmovanj, in sicer tako, da so kriteriji v olimpijskih disciplinah zaradi potencialne največje konkurenčnosti blažji od kriterijev v priznanih neolimpijskih disciplinah, ki predstavljajo tudi potencial za pridobitev statusa olimpijskih disciplin, zato so njihovi kriteriji blažji od ostalih disciplin, ki so še umeščene v sistem kategorizacije. Primerljivo stopenjsko

so razvrščeni kriteriji v športnih disciplinah invalidov, ki kot najbolj konkurenčna postavljajo tekmovanja v disciplinah paraolimpijskih iger ter olimpijskih iger gluhih športnikov.

Ločeno od splošnega modela za individualne in kolektivne športne panoge je izdelan model za skupino tekmovanj v športu invalidov in miselnih igrah, ki se vsebinsko ne morejo primerjati s tekmovanji v ostalih športnih panogah. Vsa izhodišča modela (predvsem vidik konkurenčnosti) so smiselno upoštevana tudi pri teh dveh skupinah.

Na podlagi navedenih kriterijev, ki so podrobno določeni v Pravilih, izhaja, da so v najvišjem olimpijskem razredu v individualnih športnih panogah medalisti z olimpijskih iger ali svetovnih prvenstev, v kolektivnih športnih panogah medalisti z olimpijskih iger, svetovnih prvenstev ali evropskih prvenstev, v športnih panogah športa invalidov pa so v olimpijskem razredu medalisti s paraolimpijskih iger ali olimpijskih iger gluhih. Na podlagi navedenega je bil, kot pojasnjuje MIZŠ, oblikovan tudi krog upravičencev do izjemne pokojnine (in povračila stroškov izobraževanja), kot ga ureja šesti odstavek 35. člena ZŠpo-1. MIZŠ dodaja, da je konkurenčnost na svetovnih prvenstvih v športnih panogah športa invalidov bistveno manjša kot konkurenčnost na svetovnih prvenstvih v športnih panogah »neinvalidov«.

Glede ureditve, ki je veljala pred ZDPIDŠ, je MIZŠ pojasnil, da se je na področju športa uporabljala ureditev na podlagi določb ZIPO, ki je omogočala osebam, ki so bile prejemnice pokojnine po pokojninskem in invalidskem zavarovanju in so se dokazale z izjemnimi dosežki na področju športna, izplačilo mesečnega zneska v obliki rente, ki se je imenovala »izjemna pokojnina«. Priznanje in odmero izjemne pokojnine na področju športa je po ZIPO predlagalo ministrstvo, pristojno za šport, odločanje pa je bilo v pristojnosti Vlade RS. Na podlagi ZIPO je dodatke k pokojnini za izjemni dosežek na področju športa dobivalo samo 10 oseb, nobena izmed njih ni bila športnik invalid. Glede na navedeno in glede na dejstvo, da ureditev dodatkov k pokojninam za izjemne dosežke posameznikov ob sprejemanju ZDPIDŠ že dalj časa ni bila ustrezno urejena, je Vlada RS podprla sprejem ZDPIDŠ, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev. Po takratni oceni Vlade RS je predlog zakona odpravljal neenakopravno obravnavo vrhunskih športnih dosežkov z drugimi izjemnimi dosežki, prav tako pa je izključeval kot upravičence do »izjemne pokojnine« določene kategorije športnikov, ki so bili takrat v vseh predpisih s področja športa že enakopravno obravnavani.

V predmetnem postopku ocene diskriminatornosti predpisa je Zagovornik za podajo mnenja oziroma relevantnih podatkov zaprosil tudi Olimpijski komite Slovenije – združenje športnih zvez (OKS-ZŠZ),[4] Zvezo za šport invalidov Slovenije – Paraolimpijski komite (ZŠIS-POK)[5] ter Strokovni svet Republike Slovenije za šport.[6]

Olimpijski komite Slovenije je pojasnil, da pri sprejemanju ZDPIDŠ ni sodeloval in zato ne pozna razlogov, ki so zakonodajalca vodili pri sprejemanju veljavnega besedila, da pa predvideva, da se je predlagatelj zakona oprl na kategorizacijo v športu, ki je določena v ZŠpo-1. Ta v 33. členu določa, da se športnik glede na dosežen rezultat na tekmovanju

[4] Dopis Zagovornika št. 050-3/2020-6 z dne 25. 3. 2020.
[5] Dopis Zagovornika št. 050-3/2020-7 z dne 25. 3. 2020.
[6] Dopis Zagovornika št. 050-3/2020-8 z dne 25. 3. 2020.

uradnega tekmovalnega sistema razvrsti v naziv mladinskega, državnega, perspektivnega, mednarodnega, svetovnega ali olimpijskega razreda ter da podrobnejše pogoje in kriterije za registracijo in razvrstitev v naziv kategoriziranega športnika določi Strokovni svet Vlade Republike Slovenije za šport na predlog OKS-ZŠZ. Iz veljavnih Pravil[7] izhaja, da so na podlagi kriterija mednarodne konkurenčnosti paraolimpijske igre in olimpijske igre gluhih športnikov določene kot najbolj konkurenčna tekmovanja in kot taka primerljiva z olimpijskimi igrami športnikov neinvalidov. Svetovna prvenstva športnikov invalidov oz. uvrstitve športnikov na teh prvenstvih so v sistemu kategorizacije predvsem zaradi kriterija mednarodne konkurenčnosti uvrščene nižje kot uvrstitve športnikov na svetovnih prvenstvih športnikov neinvalidov.

Strokovni svet RS za šport je Zagovornika seznanil,[8] da v postopku sprejemanja ZDPIDŠ za podajo mnenja k predlogu zakona ni bil zaprošen, da pa po seznanitvi z odgovorom MIZŠ (št. 092/9/2020/174 z dne 6. 5. 2020) sprejema mnenje, da so kriteriji oziroma krog upravičencev športnikov invalidov do dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa zakonsko ustrezno urejeni. Svojega mnenja, zakaj konkretno ocenjuje, da so kriteriji zakonsko ustrezni, strokovni svet ni podal oziroma svoje odločitve ni podrobneje pojasnil.

V zvezi z Zagovornikovim zaprosilom je krovna Zveza za šport invalidov – Slovenski paraolimpijski komite (v nadaljevanju: ZŠIS-SPK)[9] uvodoma poudarila, da je šport invalidov oziroma parašport začel pridobivati na pomenu v družbi zelo pozno, šele v zadnjih dvajsetih letih. Tako je posledica manjša množičnost športa invalidov oz. parašporta kot v olimpijskih športnih panogah neinvalidov. Pomemben element razvoja športa invalidov je nedvomno tudi delež ljudi s telesnimi ali duševnimi okvarami v družbi. V Sloveniji živi približno 13% invalidov, od tega se, po oceni ZŠIS-SPK, okoli 3% organizirano ukvarja s športom invalidov oz. s športno rekreacijo prilagojeno njihovim potrebam v okviru različnih organizacij. V svetu je odstotek invalidov, ki se ukvarja s športom nekoliko višji, pa vendar kakovostno in številčno neprimerljiv s športom neinvalidov.

ZŠIS-SPK je šele z Zakonom o športu (ki je stopil v veljavo junija 2017) pridobila status krovne športne organizacije za področje športa invalidov. Osnovno vodilo delovanja sta integracija in enake možnosti. Na podlagi ZŠpo-1 in Resolucije nacionalnega programa športa Republike Slovenije za obdobje 2014–2023 (Uradni list RS, št. 26/14; v nadaljevanju NPŠ) pa identificirajo, da sta to tudi temeljna elementa javnega interesa Republike Slovenije na področju športa invalidov.

ZŠIS-SPK opozarja na specifiko njene organiziranosti. Namreč, zaradi pomanjkanja organizacijske infrastrukture, ZŠIS-SPK, drugače kot OKS-ZŠZ, predstavlja tudi nacionalno panožno športno zvezo za posamezne športne panoge in organizira vadbo na podlagi potreb zainteresiranih športnikov tudi v lokalnem okolju. Specifična organiziranost športa invalidov v Sloveniji je poleg dejanskih finančnih in organizacijskih možnosti, posledica tudi

[7] Pogoji, pravila in kriteriji za registriranje in kategoriziranje športnikov v Republiki Sloveniji (št. 013-54/2017/25 (2/17) z dne 26. 3. 2018).
[8] Sklep št. 013-28/2020/12 z dne 23. 6. 2020.
[9] Dopis št. 421 DL/RP z dne 21. 7. 2020.

organiziranosti parašporta na mednarodnem nivoju, kjer ima Mednarodni paraolimpijski komite status krovne športne organizacije za področje ”olimpijskega” športa invalidov kot npr. Mednarodni olimpijski komite za šport neinvalidov. Drugače kot Mednarodni olimpijski komite pa je Mednarodni paraolimpijski komite tudi mednarodna športna zveza za posamezne parašportne panoge, ki niso integrirane v krovne panožne športne organizacije neinvalidov. Zaradi vertikalne odvisnosti organiziranosti športa se mednarodna ureditev športa invalidov odraža in prenaša tudi na področje organiziranosti športa invalidov v Republiki Sloveniji. V primeru ZŠIS-SPK gre torej za tako imenovano *sui generis* športno organizacijo, ki v okviru svoje pravne subjektivitete združuje vlogo krovne športne organizacije in NPŠZ za posamezne parapanoge.

Po mnenju ZŠIS-SPK je neizpodbitno dejstvo, da so organizacija, zastopanost, možnost udeležbe invalidov zaradi narave invalidnosti, popularnosti parapanog in posameznih tekmovanj v okviru športa invalidov v svetu kvantitativno in kvalitativno zelo različna, zaradi česar je zelo nehvaležno in občutljivo delati medsebojno primerjavo med posameznimi tekmovanji oz. nivoji tekmovanj. Nedvomno sta za parašport najpomembnejši tekmovanji Paraolimpijske igre in Olimpijada gluhih. To pa predvsem z vidika promocije, inkluzije, številčnosti, konkurenčnosti, nacionalne zastopanosti, itd.

ZŠIS-SPK v zvezi s samo pravico do dodatka k pokojnini za izjemne dosežke v športu pojasnjuje, da jim konkretni razlogi, ki so vodili zakonodajalca v zakonsko opredelitev kroga tekmovanj, ki so podlaga za pridobitev pravice do omenjenega dodatka k pokojnini, niso poznani. Predvidevajo, da se je zakonodajalec odločil za krog tekmovanj na podlagi različnih meril in to ne zgolj na podlagi meril parašporta ampak tudi primerljivosti posameznega tekmovanja v celotnem sistemu športa (op. športa neinvalidov in invalidov). Nedvomno tekmovanja parašportnikov, ki jih navaja omenjeni zakon, predstavljajo najvišji nivo tekmovanj organiziranih v okviru parašporta in to tako po kvaliteti kakor tudi kvantiteti.

*

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija 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.

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**,[10] starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katera koli druga osebna okoliščina.

[10] Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije med osebami z

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. **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). 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).

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.

ZVarD izrecno zagotavlja varstvo pred diskriminacijo na področju, povezanim s **socialno zaščito**, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom ter s **socialnimi ugodnostmi** (peta, šesta alineja prvega odstavka 2. člena).

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah posameznika, 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 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.

Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov (KPI)[11] v 5. odstavku 30. člena (Sodelovanje v kulturnem življenju, rekreaciji, prostočasnih dejavnostih in športu) določa, da

oviranostmi ter družbenimi in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi. Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem (oviranost, ki izhaja iz telesnih oz. duševnih značilnosti oz. meja zmožnosti osebe za običajne telesne in duševne funkcije oz. dejavnosti), kot tudi v socialnem modelu (funkcionalna oviranost, ki v povezavi s prvo izhaja iz ravnanja in odnosov ljudi do oseb z invalidnostmi, in ljudi zaznamuje pri njihovem socialnem delovanju in sodelovanju v socialnem življenju). Zakon o izenačevanju možnosti invalidov opredeljuje invalide kot osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

[11] Diskriminacijo zaradi invalidnosti v zvezi z uživanjem pravic priznanih v notranjem pravu prepoveduje vrsta ratificiranih mednarodnih konvencij v okviru Organizacije združenih narodov in Sveta Evrope. Med najpomembnejše zagotovo sodi Konvencija o pravicah invalidov. Državni zbor Republike Slovenije je na 37. seji 2. aprila 2008 sprejel Zakon o ratifikaciji Konvencije Organizacije združenih narodov o pravicah invalidov (Uradni list RS, št. 37/08, v nadaljevanju: MKPI), ki je prvi pravno zavezujoči dokument Združenih narodov o človekovih pravicah invalidov, katerega namen je spodbujati, varovati in invalidom zagotavljati polno in enakopravno uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva. Na področju športa MKPI izrecno zavezuje države pogodbenice k sprejetju ustreznih ukrepov, s katerimi invalidom enako kot drugim omogočajo sodelovanje pri rekreacijskih, prostočasnih in športnih dejavnostih, med drugim tudi za spodbujanje in uveljavljanje najširšega mogočega sodelovanja invalidov v športnih dejavnostih na vseh ravneh, ter za zagotovitev možnosti, da invalidi organizirajo, razvijajo in sodelujejo pri športnih in rekreacijskih dejavnostih za invalide in jim v ta namen enako kot drugim omogočajo ustrezno izobraževanje, vadbo in sredstva (30. člen).

države pogodbenice sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom enako kot drugim omogočajo sodelovanje pri rekreacijskih, prostočasnih in športnih dejavnostih:
a) za **spodbujanje in uveljavljanje najširšega mogočega sodelovanja invalidov v športnih dejavnostih** na vseh ravneh;
b) za zagotovitev možnosti, da invalidi organizirajo, razvijajo in sodelujejo pri športnih in rekreacijskih dejavnostih za invalide in jim v ta namen enako kot drugim omogočajo ustrezno izobraževanje, vadbo in **sredstva**;
c) da jim omogočajo dostop do krajev, na katerih potekajo športne, rekreacijske in turistične dejavnosti;
d) da zagotavljajo invalidnim otrokom enako kot drugim sodelovanje pri igri, rekreaciji in prostočasnih in športnih dejavnostih, vključno z dejavnostmi v šolskem sistemu;
e) da zagotavljajo invalidom dostop do storitev tistih, ki organizirajo rekreacijske, turistične, prostočasne in športne dejavnosti.

*

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona 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.

Zagovornik je ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba v odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave 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 prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni 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 ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

Zagovornik je v konkretnem postopku na podlagi 38. člena ZVarD presojal oziroma ocenjeval, ali je določba veljavnega ZDPIDŠ, ki ureja krog upravičencev do **dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa**, na način, da med upravičence

»vrhunske športnike« poleg dobitnikov olimpijske in paraolimpijske medalje, medalje z olimpijade gluhih ter s šahovske olimpijade, šteje tudi dobitnike medalje s svetovnih prvenstev v olimpijskih kolektivnih ter individualnih športnih panogah, **ne pa tudi dobitnikov medalje s svetovnih prvenstev v paraolimpijskih športnih panogah**, skladna z načelom enakega obravnavanja oziroma ali je z omenjeno določbo kršena prepoved diskriminacije. Zagovornik se je konkretno osredotočil na vprašanje, ali veljavna ureditev (prve alineja prvega odstavka 3. člena ZDPIDŠ) izpolnjuje elemente neposredne diskriminacije v smislu prvega odstavka 6. člena ZVarD.

Zagovornik uvodoma ugotavlja, da pravico do dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa ter pogoje in postopek za njeno priznanje in izplačilo ureja **Zakon o dodatku k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa** (Uradni list RS, št. 34/17, v nadaljevano: ZDPIDŠ). Slednji določa, da je upravičenec do dodatka državljan ali državljanka Republike Slovenije, ki je z delom in izjemnimi dosežki na področju športa trajno prispeval k razvoju družbe in ugledu Republike Slovenije, in je uživalec pokojnine po splošnih predpisih, ali je uživalec pokojnine iz tujine, če je z državo, iz katere prejema pokojnino, sklenjena mednarodna pogodba ali če ta država priznava pravico do izplačevanja pokojnine v tujino državljanom Republike Slovenije. Na podlagi prvega odstavka 3. člena pravico do dodatka pridobi upravičenec, ki je z izjemnimi dosežki na področju športa trajno prispeval k razvoju družbe in ugledu Republike Slovenije, tako da je:

- vrhunski športnik, ki je dobitnik olimpijske ali paraolimpijske medalje, medalje z olimpijade gluhih, medalje s šahovske olimpijade ali medalje s svetovnih prvenstev v olimpijskih kolektivnih športnih panogah ali olimpijskih športnih disciplinah individualnih športnih panog v članski konkurenci,
- kot športnik dobitnik Bloudkove nagrade za življenjsko delo ali vrhunski mednarodni športni dosežek.

Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva (pojasnilo k 3. členu), zakon pri opredelitvi izjemnih dosežkov na področju športa (oziroma s tem povezan krog upravičencev) sledi opredelitvi, kot jo ureja 35. členu Zakona o športu (ZŠpo-1). Ta v šestem odstavku določa, da ima vrhunski športnik, ki je dobitnik olimpijske, paraolimpijske, medalje z olimpijade gluhih, medalje s šahovske olimpijade ali medalje s svetovnih prvenstev v olimpijskih kolektivnih športnih panogah ali olimpijskih športnih disciplinah individualnih športnih panog, poleg pravic iz prvega odstavka tega člena in prejšnjega odstavka tudi pravico: 1.) do povračila stroškov izobraževanja za pridobitev izobrazbe po javnoveljavnih izobraževalnih programih v Republiki Sloveniji, in 2.) **do izjemne pokojnine**. Skladno z osmim odstavkom 35. člena se izjemne pokojnine določijo pod pogoji in na način, kot jih določa zakon, ki ureja področje izjemnih pokojnin. Kot rečeno, pravico do izjemne pokojnine (v obliki t. i. dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa) je podrobneje uredil ZDPIDŠ, ki je pri krogu upravičencev sledil dikciji šestega odstavka 35. člena ZŠpo-1, podrobneje pa uredil sam postopek priznanja pravice, višino dodatka, pogoje za izplačilo itd.

Kot izhaja tako iz šestega odstavka 35. člena ZŠpo-1 kot tudi prve alineje prvega odstavka 3. člena ZDPIDŠ, se pravica do dodatka (izjemne pokojnine) prizna športniku kategorije **»vrhunski športnik«**. Skladno z 18. točko 2. člena ZŠpo-1 je vrhunski športnik opredeljen kot športnik mednarodnega, svetovnega ali olimpijskega razreda, ki je dosegel vrhunski

rezultat na mednarodnem tekmovanju v absolutni starostni kategoriji in je vpisan v evidenco registriranih in kategoriziranih športnikov kot vrhunski športnik. Zakon za športnika šteje posameznika, ki se registrira kot športnik, in je star najmanj 12 let, je član športnega društva, ki je včlanjeno v nacionalno panožno športno zvezo ali ŠIS-SPK, in ima s strani OKS-ZŠZ potrjen nastop na tekmovanju uradnega tekmovalnega sistema ter je vpisan v evidenco registriranih in kategoriziranih športnikov (32. člen). Zakon dalje določa, da športnik, ki je star najmanj 14 let in je državljan Republike Slovenije, se glede na dosežen rezultat na tekmovanju uradnega tekmovalnega sistema razvrsti v naziv mladinskega, državnega, perspektivnega, mednarodnega, svetovnega ali olimpijskega razreda. Podrobnejše pogoje in kriterije za registracijo in razvrstitev v naziv kategoriziranega športnika, ločeno za individualne in za kolektivne športne panoge, določi strokovni svet na predlog OKS-ZŠZ in jih objavi na spletni strani ministrstva in OKS-ZŠZ (33. člen). Zagovornik ugotavlja, da je omenjeni, aktualno veljavni dokument, imenovan »Pogoji, pravila in kriteriji za registriranje in kategoriziranje športnikov v Republiki Sloveniji« (v nadaljevanju: Pravila), Strokovni Svet RS za šport sprejel na 2. redni seji, dne 15. 2. 2018.[12]

Kot izhaja iz pojasnil MIZŠ, naj bi bil krog upravičencev do dodatka oblikovan na podlagi kriterijev in meril, ki so podrobneje opredeljeni s Pravili. V izogib podvajanja navedb, Zagovornik na tem mestu povzema zgolj ključne navedbe MIZŠ (podrobneje so pojasnila MIZŠ povzeta zgoraj, na str. 2-4 dokumenta). MIZŠ kot bistveno izpostavlja kategorizacijo na podlagi mednarodne prepoznavnosti, konkurenčnosti, primerljivosti športnih panog, disciplin oziroma tekmovanj. Da lahko primerno ovrednotimo dosežke, je potrebno določiti tekmovanja, ki imajo največjo mednarodno konkurenco in so tudi ustrezno stopenjsko razvrščena. Iz Pravil izhaja, da so v najvišjem olimpijskem razredu v individualnih športnih panogah medalisti z olimpijskih iger ali svetovih prvenstev, v kolektivnih panogah medalisti z olimpijskih iger, svetovnih prvenstev ali evropskih prvenstev, v športnih panogah športa invalidov pa so v olimpijskem razredu medalisti s paraolimpijskih iger ali olimpijskih iger gluhih. MIZŠ še poudarja, da je konkurenčnost na svetovnih prvenstvih v športnih panogah športa invalidov bistveno manjša kot konkurenčnost na svetovnih prvenstvih v športnih panogah neinvalidov. Iz omenjenega je moč sklepati, da je v luči »neprimerljivosti« konkurenčnosti svetovnih prvenstev v športnih panogah invalidov in neinvalidov aktualna ureditev kroga upravičencev smiselna in smotrna.

Zagovornik navedbe šteje za premalo podrobne in natančne, da bi bile prepričljive. Primarno ugotavlja, da zakon (tako ZŠpo-1 kot ZDPIDŠ) pravico do dodatka veže na status **»vrhunskega športnika«,** prejemnika medalje. Po ZŠpo-1 je vrhunski športnik opredeljen kot športnik **mednarodnega**, **svetovnega** kot tudi **olimpijskega razreda**, ki je dosegel vrhunski rezultat na mednarodnem tekmovanju v absolutni starostni kategoriji in je vpisan v evidenco registriranih in kategoriziranih športnikov kot vrhunski športnik. Podrobnejše

[12] Pogoji, pravila in kriteriji za registriranje in kategoriziranje športnikov v Republiki Sloveniji, ob temeljnih zakonskih in drugih aktih predstavljajo enega najbolj pomembnih sistemskih dokumentov v slovenskem športu, ki celostno in metodološko postavljajo pogoje za prepoznavanje reprezentativnih športnih organizacij, evidentiranje tekmovalnih sistemov in registracijo športnikov, predvsem pa opredeljujejo pogoje za pridobitev nazivov, ki so podlaga za pridobitev statusnih pravic športnikov. Kriteriji ohranjajo princip vrednotenja dosežkov, ki primerja dosežke različnih športnih panog in disciplin dosežene na tekmovanjih primerljivih rangov, s tem da skušamo še bolj upoštevati posebnosti v posameznih panogah (https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Direktorat-za-sport/Strokovni-svet-RS-za-sport/Pogoji_pravila_kategor.pdf).

omenjene nazive (mednarodnega, svetovnega, olimpijskega razreda) opredeljujejo Pravila, ki, kot relevantno v zadevi izpostavlja MIZŠ, naziv športnika olimpijskega razreda podeljuje športniku, prejemniku medalje na **olimpijskih igrah** in **svetovnih prvenstvih** ter **evropskih prvenstvih** v kolektivnih športnih panogah **v olimpijskih disciplinah** kolektivnih in individualnih panog ter športnikom invalidom za osvojeno medaljo na paraolimpijskih igrah ali olimpijskih igrah gluhih. Po Zagovornikovi oceni iz aktualno postavljenih kriterijev kroga upravičencev do dodatka ne izhaja namen zakonodajalca, da se pravica do dodatka veže zgolj na krog vrhunskih športnikov olimpijskega razreda, kar jasno izhaja iz same opredelitve kroga upravičencev, ki izpušča kategorijo športnikov medalistov **evropskih** prvenstev v kolektivnih, individualnih olimpijskih športnih panogah/disciplinah. Skladno s Pravili je namreč v naziv športnika olimpijskega razreda vsekakor vključen tudi športnik, medalist z evropskih prvenstev v kolektivnih, individualnih olimpijskih športnih panogah/disciplina.[13]

Zakonodajalec je tako prosto, brez upoštevanja že sprejetih opredelitev kategorij športnikov, oblikoval krog upravičencev in torej ni sledil konkretni, že vzpostavljeni kategorizaciji vrhunskih športnikov.

Zakonodajalec torej upravičenosti ni vezal na posamezno kategorijo oziroma razred, v katerega je imenovan vrhunski športnik, temveč je, kot je moč razbrati, kot relevantno štel okoliščino vrste in ranga mednarodnega tekmovanja, na katerem je vrhunski športnik osvojil medaljo. Kot izhaja tudi iz zakonodajnega gradiva,[14] je bil namen predlagateljev zakona, da morajo biti športniki za pridobitev izjemnih pokojnin (oz. dodatka) predvsem nosilci najvišjih priznanj v mednarodnem okolju, torej, kot zaključuje predlagatelj, dobitniki odličij z olimpijskih iger kot tudi svetovnih prvenstev. Tudi iz Pravil izhaja, da se z vidika priznavanja dosežkov kot najpomembnejša tekmovanja opredeljujejo: olimpijske igre, svetovna in evropska prvenstva, svetovni pokali v olimpijskih disciplinah ter tudi svetovne igre, evropske igre in še nekatera primerljiva tekmovanja v posameznih športnih panogah, ki so del uradnih tekmovalnih sistemov. Kot izhaja dalje, so v športu invalidov najpomembnejša tekmovanja **paraolimpijske igre in olimpijske igre gluhih ter svetovna prvenstva**.

Očitno je, da je zakonodajalec opredelil, da med tovrstna, najvišje rangirana mednarodna tekmovanja sodijo: v športu »neinvalidov« tekmovanja na olimpijskih igrah ter v športu športnikov invalidov tekmovanja na paraolimpijskih igrah. Za priznanje pravice do dodatka pa štejejo tudi tekmovanja, ki so stopenjsko oziroma konkurenčno nižja od najvišje rangiranega mednarodnega tekmovanja (olimpijskih iger v športu neinvalidov ter paraolimpijskih iger v športu invalidov), in sicer **tekmovanja na svetovnih prvenstvih**. Pri tem je zakonodajalec, kot izhaja, kot relevantne štel zgolj dosežke (medalje) na svetovnih prvenstvih v olimpijskih kolektivnih/individualnih športih panogah oziroma disciplinah, ne pa tudi dosežkov na svetovnih prvenstvih v paraolimpijskih kolektivnih/individualnih športnih panogah oziroma disciplinah.

Po mnenju MIZŠ takšno ureditev opravičuje dejstvo, da z vidika konkurenčnosti omenjeni svetovni prvenstvi (športnikov neinvalidov in športnikov invalidov) nista primerljivi.

[13] Kot to izhaja iz 2.6. točke Pravil.
[14] https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/1708470814b5fc521c7eca959e49bf5ddd9edf2229ed568b52492092a5997f90, stran 5.

Argumentaciji Zagovornik ne sledi, saj je premalo konkretizirana in s tem neprepričljiva. Zagovornik ocenjuje, da **izpustitev kategorije vrhunskih športnikov, medalistov s svetovih prvenstvih v paraolimpijskih kolektivnih/individualnih športnih panogah oziroma disciplinah, iz kroga upravičencev do dodatka, v neskladju z načelom prepovedi diskriminacije**. Kriterij, ki kot relevantnega šteje zgolj rezultat vrhunskega športnika medalista iz svetovnih prvenstev v olimpijskih panogah/disciplinah, ne pa tudi v paraolimpijskih, po oceni Zagovornika pomeni neposredno diskriminacijo vrhunskih športnikov invalidov, prejemnikov medalj na svetovnih prvenstvih v paraolimpijskih športnih panogah/disciplinah.

Zagovornik ugotavlja, da tako MIZŠ kot tudi sama krovna organizacija športa invalidov (ZŠIS-SPK) prepoznavata kvalitativne in kvantitativne razlike v športu neinvalidov in športu invalidov. Dejstvo je, da se je šport invalidov začel razvijati sorazmerno pozno, šele v zadnjih 20 letih. ZŠIS-SPK je naziv krvne organizacije, ki skrbi za razvoj športa invalidov ter njihovo integracijo in enake možnosti, pridobila šele z ZŠpo-1, ki je stopil v veljavo junija 2017. Specifika športa invalidov v RS se zrcali tudi v sami organiziranost krovne organizacije, ki, drugače kot krovna organizacija športa neinvalidov (OKS-ZŠZ), deluje hkrati tudi kot nacionalna panožna športna zveza za posamezne športne panoge ter skrbi za organizacijo vadbe v lokalnem okolju. Tudi na mednarodnem nivoju se specifike parašporta zrcalijo v posebni organiziranosti Mednarodnega paraolimpijskega komiteja, ki prav tako, drugače kot Mednarodni olimpijski komite, predstavlja športne zveze za posamezne parašportne panoge, ki niso integrirane v krovne panožne športne organizacije. Da so razlike v parašportu tudi kvantitativne, jasno izhaja iz dejstva, da je v splošni populaciji zgolj določen delež posameznikov invalidov, od katerih se zgolj majhen delež ukvarja s športom oziroma še manjši z vrhunskim športom. Po oceni ZŠIS-SPK se v Sloveniji organizirano ukvarja s športom invalidov oziroma športno rekreacijo, prilagojeno njihovim potrebam, okoli 3 % državljanov. Iz navedenega je razvidno, da je množičnost, razširjenost, prepoznavnost, itd. športa invalidov drugačna od športa »neinvalidov«.

Zagovornik pa kljub temu ugotavlja, da je zakonodajalec, ne glede na navedene specifike športa invalidov, dosledno sledil mednarodnim ter nacionalnim[15] zavezam o vključevanju in izenačevanju možnosti invalidov ter njihovi nediskriminaciji na vseh področjih. Tako je pri urejanju področja športa in športnikov v Republiki Slovenji v ZŠpo-1 vključil tudi področje športa invalidov, s čimer je pravice športnikov invalidov postavil ob bok pravicam športnikom neinvalidom. **Zagovornik ocenjuje, da če bi zakonodajalec smatral, da gre v osnovi za popolnoma neprimerljive položaje, ki terjajo različno ureditev, bi materijo športa invalidov uredil drugače, ločeno od materije športa neinvalidov**. Posledično tudi vrhunskih športnikov, dobitnikov medalj na paraolimpijskih igrah, ne bi vključil med kategorije, ki jim gredo posebne pravice po ZDPIDŠ.

Zakonodajalec je sicer dosledno upošteval zaveze enake obravnave oziroma prepovedi diskriminacije invalidov pri opredelitvi kategorije vrhunskih športnikov, prejemnikov medalj na mednarodno najviše rangiranem tekmovanju, olimpijskih igrah v športu neinvalidov ter,

[15] Glavni namen krovnega zakona, ki sledi ter konkretizira načela in zaveze MKPI, Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17), je preprečevanje in odpravljanje diskriminacije invalidov ter zanje ustvarjati enake možnosti na vseh področjih življenja.

primerjalno, paraolimpijskih igrah v športu invalidov, ni pa tega storil pri opredelitvi upravičencev vrhunskih športnikov, medalistov s svetovnih prvenstev, torej športnikov, prejemnikov medalj na tekmovanjih, ki so stopenjsko rangirana nižje kot olimpijske/paraolimpijske igre. Ker so, kot to jasno izhaja iz Pravil, tudi v športu invalidov kriteriji v športnih disciplinah invalidov razvrščeni primerljivo stopenjsko, kot v športu neinvalidov, bi po oceni Zagovornika, skladno z navedenim, zakonodajalec moral med upravičence uvrstiti tudi vrhunske športnike, prejemnike medalje s svetovnih prvenstev v paraolimpijskih kolektivnih športnih panogah ali paraolimpijskih športnih disciplinah individualnih športnih panog. Po mnenju Zagovornika gre namreč za tekmovanja, ki so v sistemu športa invalidov stopenjsko umeščena pod tekmovanji na paraolimpijskih igrah, in tako, v sistemu športa invalidov, zasedajo *primerljivo* oziroma enakovredno pozicijo kot jo v športu neinvalidov zasedajo tekmovanja svetovnih prvenstev v olimpijskih kolektivnih/individualnih športnih disciplinah oziroma panogah, ki so kot taka upoštevana pri upravičenosti do dodatka.

Da gre v konkretni zadevi za **primerljivost položajev**, izhaja nenazadnje tudi iz same kategorizacije športnikov, kot jo urejajo Pravila. Iz slednjih namreč primarno izhaja, da gre pri vrhunskem športu (tako neinvalidov kot invalidov) za program priprav in tekmovanj vrhunskih športnikov, usmerjenih v doseganje vrhunskih športnih dosežkov na mednarodni ravni. Ter dalje, da so v sistemu registracije in kategorizacije športnikov udeleženci programov vrhunskega športa enotno, tako invalidi kot neinvalidi, evidentirani v olimpijskem ali svetovnem ali mednarodnem razredu. Tako vrhunski športniki invalidi kot neinvalidi so na mednarodnih tekmovanjih najvišjega ranga umerjeni v doseganje vrhunskih športnih dosežkov, saj le-ti (zlasti dosežki na svetovnih prvenstvih) lahko predstavljajo vstopnico za udeležbo na (para)olimpijskih igrah. Vsakokratna udeležba na svetovnih prvenstvih namreč tako v športu neinvalidov kot invalidov pomembno vpliva na možnost kvalifikacije za vsakokratne naslednje (para)olimpijske igre.

Zagovornik na tem mestu kot bistveno izpostavlja še, **da se osebe z invalidnostmi**, ki želijo sodelovati v vrhunskem športu ter se glede na svoje dosežke tudi kategorizirajo in registrirajo kot vrhunski športniki, **glede na svoje invalidnosti lahko registrirajo samo na področju parašporta**. **Posledično tudi tekmujejo lahko le v okviru tekmovanj s področja parašporta in parašportnih panog**. Na drugih tekmovanjih s področja vrhunskega športa glede na svojo osebno okoliščino niti ne morejo tekmovati, temveč lahko tekmujejo le z drugimi primerljivimi posamezniki – drugimi osebami z invalidnostmi, na določenih tekmovanjih. Posledično ne morejo tekmovati na svetovnih prvenstvih športnikov neinvalidov, temveč lahko tekmujejo le na svetovnih prvenstvih s področja parašporta. **Posledično pa so, če na teh tekmovanjih dosežejo medaljo, postavljeni v slabši položaj v primerjavi s športniki neinvalidi. Medtem ko slednji lahko pod pogoji ZDPIDŠ kandidirajo za izjemno pokojnino, parašportniki, dobitniki medalj na svetovanih prvenstvih, ne morejo ter so posledično pri tej pravici prikrajšani.** V tem je tudi razlika med obravnavama, ki sta ju posamezni skupini športnikov deležni.

Zagovornik se v zvezi z obravnavano problematiko naslanja tudi na 5. odstavek 30. člena KPI, s katerim so se države pogodbenice zavezale, da bodo sprejele ustrezne ukrepe za omogočanje sodelovanje oseb z invalidnostmi pri športnih dejavnostih. Ta zaveza med

drugim vključuje tudi zavezo spodbujati in uveljavljati **najširše mogoče sodelovanje** invalidov v športnih dejavnostih **na vseh ravneh** (točka a) 5. odstavka 30. člena KPI). Zaveza velja tudi za področje ravni vrhunskega športa, ki ga je med športniki invalidi mogoče spodbujati in uveljavljati **le tako, da so v primeri vrhunskih dosežkov izenačeni v pravicah športnikov neinvalidov**. Izenačenost v socialnih ugodnostih, kakršna je izjemna pokojnina za vrhunske dosežke v športu, bi pomenila dodatno spodbudo za najširše možno sodelovanje oseb z invalidnostmi v športu, hkrati pa bi vzpostavila tako pravno, socialno kot tudi simbolno enakopravnost obeh skupin športnikov. Pomenila bi sporočilo, da je vrhunski šport športnikov invalidov po pomeni izenačen s športom neinvalidov. Določba nadalje vsebuje zavezo, da bodo države zagotavljale, enako kot drugim, **sredstva** za razvoj športa (točka b) 5. odstavka 30. člena KPI). Kot sredstva štejejo tako sredstva, vložena v razvoj športa, kot tudi sredstva, ki jih kot nagrado za svoje dosežke iz državnih virov prejmejo posamezni športniki. **Dostop do njih pa mora biti zagotovljen pod enakimi pogoji tako športnikom invalidom kot športnikom neinvalidom.**

Zagovornik skladno z vsem navedenim zaključuje, da je ureditev, po kateri se zagotavlja enakost položajev športnikov invalidov ter neinvalidov zgolj na ravni najvišje rangiranega mednarodnega tekmovanja (olimpijskih iger ter paraolimpijskih iger), ne pa tudi na neposredno nižji ravni svetovnih prvenstev, **diskriminatorna glede na osebno okoliščino invalidnosti**. Zagovornik ocenjuje, da gre za, po prvem odstavku 6. člena ZVarD opredeljeno, neposredno obliko diskriminacije posameznikov – vrhunskih športnikov invalidov, prejemnikov medalj s svetovnih prvenstev v paraolimpijskih kolektivnih ter individualnih športnih panogah oziroma disciplinah.

Po mnenju Zagovornika gre za nedopustno diskriminacijo pri zagotavljanju oziroma upravičenosti do pravice do dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa (gre torej za poseg v pravico oziroma ugodnost posameznika). Neenaka obravnava se tako nanaša na posameznike, vrhunske športnike invalide, dobitnike medalj na svetovnih prvenstvih v paraolimpijskih športnih panogah, disciplinah, katerih položaj je v bistvenih dejanskih in pravnih prvinah, kot je ugotovil Zagovornik, primerljiv položaju vrhunskih športnikov neinvalidov, dobitnikov medalj na svetovnih prvenstvih v olimpijskih športnih panogah oz. disciplinah.

Ker je Zagovornik ocenil, so kriteriji, kot jih opredeljuje prva alineja prvega odstavka 3. člena ZDPIDŠ, ki ureja priznanje pravice do dodatka k pokojnini za delo in izjemne dosežke na področju športa do dodatka, diskriminatorni, saj na podlagi osebne okoliščine invalidnosti posameznike postavljajo v neenak oziroma slabši položaj, je v nadaljevanju še preveril, ali je takšna ureditev oz. omenjeno razlikovanje pravno dopustno oziroma, ali gre v konkretnem primeru za katero od dopustnih izjem od prepovedi diskriminacije. Zagovornik je torej v nadaljevanju preverjal, ali je poseg v pravico do nediskriminatorne obravnave v konkretnem primeru morda pravno dopusten, upravičen.

Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije ZVarD ureja v 13. členu, po katerem 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 (prvi odstavek 13. člena). 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 proporcionalna zadanemu cilju).

Zagovornik na podlagi pridobljenih podatkov v izvedenem postopku ocene diskriminatornosti predpisa ter pojasnil MIZŠ ne zaznava, da bi aktualna, neenaka obravnava posamezne kategorije vrhunskih športnikov invalidov izpolnjevala pogoje po prvem odstavku 13. člena ZVarD. Iz pojasnil MIZŠ niti ne izhaja, da bi v zadevi šlo za ureditev, ki bi temelji na eni od dovoljenih izjem od prepovedi diskriminacije po ZVarD; ne MIZŠ ne kateri od drugih akterjev, ki jih je Zagovornik zaprosil za podatke**, ne omenjajo niti morebitnega legitimnega cilja, ki naj bi ga obravnavana ureditev zasledovala, niti se ne opredeljujejo do ustreznosti, primernosti, sorazmernosti ukrepa (omejitve), s katerim naj bi se določen legitimni cilj zasledoval.** Zagovornik tudi sam ni zaznal, da bi aktualna ureditev izpolnjevala elemente, ki jih za primere zakonite neenake obravnave posamezne kategorije oseb z določeno osebno okoliščino predvideva 13. člen ZVarD.

Upoštevaje vse navedeno, bo Zagovornik v luči ocenjene diskriminatornosti predpisa primarno pripravil priporočilo za ministrstvo, v katerem ga bo pozval k ustrezni spremembi zakonodaje oziroma odpravi diskriminacije (druga alineja 21. člena ZVarD). Zagovornik bo na podlagi izvedenih aktivnostih ministrstva naknadno presodil, ali bo v zadevi pred ustavnim sodiščem vložil zahtevo za začetek postopka ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. O predmetni oceni diskriminatornosti predpisa oziroma izvedenih aktivnostih v konkretni zadevi se obvesti predlagatelja.

Pripravila:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI