REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Številka: 050-3/2019/9
Datum: 29. 6. 2020

zadeva: Ocena domnevne sistemske diskriminacije invalidskih upokojencev z nizko invalidsko pokojnino

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 8. 9. 2019 prejel elektronski dopis konkretne posameznice (v nadaljevanju: predlagateljica), v katerem se je obrnila na Zagovornika, da bi mu predstavila zadevo, domnevno krivično do invalidskih upokojencev. Predstavila se je kot gibalno ovirana oseba s »pridobitno« invalidnostjo, kar pomeni, da je imela dovolj delovne dobe za invalidsko pokojnino. Kot izhaja iz druge zadeve predlagateljice (št. 0700-32/2017), je predlagateljica oseba z invalidnostjo I. kategorije zaradi paralize, invalidsko upokojena (prejema invalidski pokojnino v višini 426 EUR) in prejema varstveni dodatek (do višine cenzusa). Po njenem naj bi bilo krivično to, da imajo nekatere osebe z invalidnostjo zelo nizke invalidske pokojnine, zaradi česar zaprošajo za varstveni dodatek, za upravičenost do njega pa je potrebno izpolnjevati stroge pogoje (še posebno glede premoženja). Po drugi strani nekatere druge osebe z invalidnostjo, ki nimajo delovne dobe ali so invalidne že od rojstva ali otroštva, prejemajo tako visoko nadomestilo za invalidnost, da jim ni potrebno zaprošati za varstveni dodatek. Višina nadomestila za invalidnost[1] se je v zadnjih letih večkrat spremenila: leta 2016 se je z 291 EUR povišalo na 382 EUR, poleg tega so upravičenci prejeli tudi poračun za več kot eno preteklo leto. S 1. 1. 2019 se je nadomestilo za invalidnost povišalo na 577 EUR[2]. Podobno naj bi se povišal tudi dodatek za pomoč in postrežbo za te osebe. Medtem pa, je poudarila predlagateljica, naj invalidski upokojenci ne bi bili deležni teh sprememb pri svojih invalidskih pokojninah, poleg tega pa naj ne bi mogli prejemati najvišjega dodatka za pomoč in postrežbo.

Predlagateljica je tudi navedla, da naj bi invalidski upokojenci z majhno invalidsko pokojnino životarili, plačevali veliko stroškov za bivanje, dokazovali na centrih za socialno delo izpolnjevanje pogojev za varstveni dodatek in plačevali zdravstveno zavarovanje, medtem ko naj vse to osebam, ki prejemajo nadomestilo za invalidnost, s katerimi se predlagateljica primerja, ne bi bilo potrebno. Sredstev dobijo dovolj, če so vključeni v varstveno delovne centra, pa naj bi tam imeli še brezplačno oskrbo ter obenem lahko prejmejo še nagrado (za svoje delo). Invalidski upokojenci naj bi tako bili v slabšem položaju.

*

Zagovornik je dopis predlagateljice sprejel kot pobudo za oceno diskriminatornosti določenih zakonskih določil, za katere bi se morda lahko izkazalo, da generirajo zatrjevano sistemsko diskriminacijo invalidskih upokojencev z nizko invalidsko pokojnino v primerjavi s prejemniki

[1] Predlagateljica sicer večkrat ta prejemek imenuje invalidnina, vendar gre za napačno, nepravo ime; invalidnina je drugačen prejemek, ki je vezan na vrsto oz. stopnjo telesne okvare (glej: https://www.zpiz.si/cms/content2019/pravice-do-invalidnine-za-telesno-okvaro).
[2] Dejansko je s 1. 1. 2019, tj. z uveljavitvijo novega zakona (Zakon o socialnem vključevanju invalidov – ZSVI), bila določena nova vrednost nadomestila za invalidnost, in sicer kot vrednost seštevka denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, ne glede na premoženjsko stanje upravičenca.

nadomestila za invalidnost. Tako je ravnal zaradi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD)[3].

Zagovornik ocenjuje diskriminatornost zakonskih določb oz. določil podzakonskih aktov in drugih pravnih predpisov na podlagi s konkretno zadevo povezanih razpoložljivih podatkov ter ključnih določil, ki jih vsebuje ZVarD.

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.

Pri diskriminaciji mora biti prav specifična osebna okoliščina (ali več njih) razlog za slabšo obravnavo. 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 katerakoli druga osebna okoliščina. 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.

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. Ta področja so povezana zlasti: s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi. Sicer pa v širšem smislu ZVarD v svojem 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). 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. 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. Poleg teh dveh oblik ZVarD opredeljuje tudi druge oblike diskriminacije (7. člen, natančneje od 8. do 11. člena): nadlegovanje (tudi spolno), navodila za diskriminacijo,

[3] Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; 38. člen ZVarD: »Če zagovornik oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem lahko 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 pooblastil.«

pozivanje k diskriminaciji, viktimizacija. V primerih večkratne, množične, dolgotrajne oz. ponavljajoče se ali pa diskriminacije, ki bi lahko vsebovala težko popravljive posledice za diskriminirano osebo, ZVarD prepoznava hujše oblike diskriminacije (12. člen).

Obstajajo pa tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kakor to določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu 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).

Za oceno pravne diskriminatornosti mora torej Zagovornik:
- prepoznati obliko diskriminacije,
- prepoznati področje družbenega življenja, na katerem učinkuje možna pravna oz. sistemska diskriminacija,
- prepoznati osebno okoliščino, zaradi katere je sistemski predpis lahko diskriminatoren,
- oceniti, ali pravna obravnava osebe oz. (skupine) oseb posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti,
- prepoznati vzročno zvezo med osebno okoliščino in pravno neenako obravnavo, ki posega v
  pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb,
- oceniti, da različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi (neposredne) diskriminacije, ki ne pomenijo kršitve po ZVarD.

Le sistemski predpis oz. pravni akt (zakon, podzakonskem akt ali drug pravni predpis), ki vsebuje vse navedene elemente, je mogoče oceniti kot diskriminatoren po ZVarD.

*

Zagovornik je v predmetni zadevi najprej **kot bistveno zaznal vprašanje ustreznosti primerjanja med dvema kategorijama oseb z invalidnostmi**. V pobudi je navedeno, da naj bi bili invalidski upokojenci v slabšem oz. manj ugodnem položaju kot osebe z invalidnostmi, ki niso oz. ne morejo biti prejemniki invalidskih pokojnin.

Prejemniki nadomestila za invalidnost: Posebno varstvo oseb z invalidnostmi, ki ne morejo biti prejemniki invalidske pokojnine, je še do nedavnega urejal *Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb* (ZDVDTP)[4]. S 1. 1. 2019 pa je začel veljati *Zakon o socialnem vključevanju invalidov* (ZSVI)[5]. ZSVI določa, da zakon velja za osebe »s trajnimi prirojenimi ali pridobljenimi okvarami, ki se zaradi invalidnosti ne morejo socialno vključevati v skupnost brez nudenja storitev socialnega vključevanja in ne morejo samostojno opravljati večine ali vseh življenjskih potreb ter si zagotavljati sredstev za preživljanje«[6]. Mednje spadajo osebe »z zmernimi, težjimi ali težkimi motnjami v duševnem razvoju, osebe z avtističnimi motnjami, ki imajo tako hudo obliko neprilagojenega vedenja, da jim onemogoča samostojno življenje in pridobivanje sredstev za preživljanje, gluhoslepi z najmanj 50 odstotno izgubo sluha po Fowlerju in prvo do vključno peto kategorijo slepote in slabovidnosti, osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro in najtežje gibalno ovirane osebe, ki se zaradi invalidnosti ne morejo same vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti«[7].

Poleg tega je pomemben pogoj za pridobitev statusa osebe z invalidnostjo po ZSVI dejstvo, »da je invalidnost nastala pred polnoletnostjo ali v primeru, če se oseba šola, najpozneje do dopolnjenega 26. leta starosti. Izjema so osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro, osebe z avtističnimi motnjami in gluhoslepe osebe, pri katerih invalidnost lahko nastane tudi pozneje, vendar pred prvo zaposlitvijo oziroma, če iz naslova zavarovanja ne

[4] Uradni list SRS, št. 41/83, Uradni list RS, št. 114/06 – ZUTPG, 122/07 – odl. US, 61/10 – ZSVarPre in 30/18 – ZSVI
[5] Uradni list RS, št. 30/18
[6] Iz 1. člena ZSVI.
[7] Prvi odstavek 3. člena ZSVI.

pridobijo nobenih pravic.«[8] ZSVI za te polnoletne osebe ureja pravice in postopek pridobitve statusa osebe z invalidnostjo, njihovo pravico do denarnih prejemkov in možnosti, ki jim jih zagotavlja država za njihovo enakovredno vključevanje v družbo[9]. O pravicah na podlagi vloge odloča center za socialno delo. Pri tem pa je pomembno mnenje invalidske komisije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ). Pravice med drugim zajemajo nadomestilo za invalidnost, dodatek za pomoč in postrežbo in storitve socialnega vključevanja.

Invalidski upokojenci: Za invalidske upokojence pa pravice in postopek urejanja njihovega statusa osebe z invalidnostjo in pravico do denarnih prejemkov urejajo drugi zakoni – predvsem *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju* (prej ZPIZ in ZPIZ-1[10], zdaj ZPIZ-2[11]; v nadaljevanju predvsem ZPIZ-2) ter tudi *Zakon o socialno varstvenih prejemkih* (v nadaljevanju: ZSVarPre)[12], skupaj z *Zakonom o pravicah iz javnih sredstev* (v nadaljevanju: ZUPJS)[13]. Po ZPIZ-2 je invalidnost osebe podana, »če se zaradi sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in so ugotovljene v skladu s tem zakonom, zavarovancu zmanjša zmožnost za zagotovitev oziroma ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje«[14]. Ta se potem razvršča v tri kategorije (I., II. in III.) glede na delazmožnost osebe[15]. Kot vzrok za nastanek invalidnosti po ZPIZ-2 štejejo: bolezen in poklicna bolezen ter poškodba zunaj dela ali pri delu. Z ozirom na ta dejstva in kategorijo invalidnosti zakon določa pravice, kot so invalidnina (za telesno okvaro – še po ZPIZ-1), poklicna rehabilitacija, nadomestilo za invalidnost, invalidska pokojnina, dodatek za pomoč in postrežbo idr. O priznanju invalidnosti ter prejemkih na podlagi le-te odloča ZPIZ, pri čemer bistveno upošteva izvedensko mnenje svoje invalidske komisije.

Za obe kategoriji oseb z invalidnostmi pa velja *Zakon o izenačevanju možnosti invalidov* (v nadaljevanju: ZIMI)[16], ki v tretjem odstavku 3. člena opredeljuje t. i. primerno (oz. razumno[17]) prilagoditev. Le-ta pomeni »potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin«. ZIMI določa tudi prepoved diskriminacije zaradi invalidnosti. Seveda pa prepoveduje oz. zapoveduje varstvo pred diskriminacijo (tudi) sam ZVarD.

Izhajajoč iz ZVarD in upoštevajoč ZIMI Zagovornik razume primerne oz. razumne prilagoditve kot ukrepe, s katerimi se preprečuje posredna diskriminacija oseb z invalidnostmi. Le-te bi se namreč brez teh prilagoditev na različnih področjih družbenega življenja nahajale v manj ugodnem položaju v primerjavi z drugimi osebami, ki nimajo (teh) invalidnosti, saj bi lahko bile prikrajšane za uživanje svojih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Tako ZSVI (in prej že ZDVDTP, v kombinaciji še z ZSVarPre in ZUPJS) kot ZPIZ (in prej že ZPIZ-1, potem pa še v kombinaciji z ZSVarPre in ZUPJS) predstavljata (oz. predstavljajo) s svojimi specifičnimi zakonskimi določbami prav primerne (in razumne) prilagoditve za obe kategoriji oseb z invalidnostmi.

---

[8] Drugi odstavek 3- člena ZSVI.
[9] Po 1. členu ZSVI.
[10] Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZVarDod, 98/09 – ZIUZGK, 38/10 – ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKDPIZ, 94/10 – ZIU, 94/11 – odl. US, 105/11 – odl. US, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2 in 9/17 – odl. US
[11] Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19 in 75/19
[12] Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18 in 73/18
[13] Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18 in 47/19
[14] Prvi odstavek 63. člena ZPIZ-2.
[15] Glej drugi odstavek 63. člena ZPIZ-2.
[16] Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17
[17] V angl. jeziku se v okviru nediskriminacijskega prava za osebe z invalidnostmi ter vse bolj tudi za primere drugih osebnih okoliščin uporablja izraz *reasonable accommodation(s)* – zato je ustreznejši slov. prevod »razumna prilagoditev« (oz. »razumne prilagoditve«).

*

Zagovornik je na podlagi preučitve dejstev in zakonske ureditve ugotovil, da gre v predmetni zadevi za dve zelo različni kategoriji oseb z invalidnostmi. Pri tem je ocenil, da je njuno različno obravnavanje – torej v dveh različnih osnovnih zakonih (zdaj ZPIZ-2 in ZSVI) – dejansko najbolj ustrezno, saj upošteva specifičnosti invalidnosti ene in druge kategorije oseb (glede vzrokov, vrst in stopenj invalidnosti) ter iz njih izhajajočih potreb. Pri tem pa je bistveno pomemben (še) kontekst delovne aktivnosti teh oseb (pred invalidnostjo). Zato se je v postopku postavilo ključno vprašanje, ali je primerjanje teh dveh tako različnih kategorij oseb z invalidnostmi sploh mogoče oz. ali je le-to smiselno in upravičeno.

Primerljivost položajev:

Skladno z ZVarD mora Zagovornik upoštevati, da je primerjanje obravnavanja oseb možno zgolj v enakih oz. podobnih situacijah, torej na dejansko primerljivi ravni, v primerljivih položajih. Kar pa je izpostavila predlagateljica, so težave invalidskih upokojencev z nizkimi invalidskimi pokojninami[18] v situacijah, v katerih se te osebe ne morejo primerjati z obravnavano drugo kategorijo oseb z invalidnostmi (po ZSVI). Oba zakona, ZPIZ-2 in ZSVI, obravnavata osebe z invalidnostmi **v dejansko različnih situacijah**. Pri osebah, obravnavanih po ZPIZ-2 je potrebno upoštevati njihovo upravičenosti do pravic iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja (povezanih z dejstvom njihove delovne aktivnosti). Do teh pravic osebe, obravnavane po ZSVI, niso oz. ne morejo biti upravičene, saj nikoli niso delale (oz. kvečjemu v tako majhni meri, da do pravic ne morejo biti upravičene).

Primerjava pravic:

Predlagateljica je omenila, da morajo invalidski upokojenci plačevati **prispevke za zdravstveno zavarovanje**, medtem ko naj osebam iz druge skupine oseb z invalidnostmi to ne bi bilo potrebno. Zagovornik je v zvezi s tem ugotovil, da gre najverjetneje za napačno informiranost predlagateljice. Obvezno zdravstveno zavarovanje je zagotovljeno tako eni kakor tudi drugi kategoriji oseb z invalidnostmi. To določa 15. člen *Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju* (ZZVZZ)[19] (10. in 16. točka)[20]. Prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje tako ne plačuje dodatno nobena od oseb ne ene ne druge kategorije. Vse te osebe oz. osebe obeh kategorij pa morajo plačevati prispevek za dodatno zdravstveno zavarovanje, v kolikor ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev denarne socialne pomoči.[21] Tako je v primerih, ko je invalidska pokojnina večja od minimalnega dohodka[22], kakor tudi v primerih, ko oseba prejama invalidsko nadomestilo po ZSVI[23]. **Zagovornik je zato ocenil, da tu**

[18] Pogoje za upravičenost do invalidske pokojnine določa 41. člen ZPIZ-2. Pri tem je pomembno upoštevati, da upravičenci niso le osebe s I. kategorijo invalidnosti (ki so prepoznani kot nezmožni za delo), temveč lahko tudi z II. kategorijo invalidnosti, a jim zaradi starosti (nad 55 let za polni in nad 50 let za polovični delovni čas) ni bila zagotovljena poklicna rehabilitacija, ali s III. kategorijo invalidnosti, a jim zaradi starosti (nad 65 let) ni bila zagotovljena poklicna rehabilitacija. V predmetni zadevi gre za osebe, ki so invalidsko upokojene po ZPIZ-2 ali pa invalidsko upokojene za polni delovni čas (po ZPIZ-1 in prej). Torej v pričujoči oceni Zagovornik ni obravnaval oseb, ki so (po ZPIZ-1 in prej) delno invalidsko upokojene, delno pa še delovno aktivne (in prejemajo plačo iz dela). Skladno s pobudo predlagateljice je Zagovornik tako obravnaval tiste invalidske upokojence (kot je tudi predlagateljica), ki prejemajo nizko invalidsko pokojnino (za polni delovni čas) in ne prejemajo še dodatnega rednega dohodka (npr. plačo, če bi bile delno invalidsko upokojene – po ZPIZ-1 in prej).

[19] Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K in 36/19

[20] Glej še opombo št. 3.

[21] 29. člen ZUPJS. Glej tudi:
https://www.zzzs.si/zzzs/internet/zzzs.nsf/o/52D9D035D538D7A1C1256D34002A6FBD.

[22] Ta znesek za samsko osebo trenutno znaša 402,18 EUR (glej: https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/).

[23] Skladno s prvim odstavkom 5. člena ZSVI je višina tega nadomestila seštevek aktualne denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, ki velja za edino odraslo osebo (po ZSVarPre, brez upoštevanja premoženja). Ta trenutno znaša 591,20 EUR (glej: https://e-uprava.gov.si/podrocja/sociala-zdravje-smrt/socialne-pomoci/varstveni-dodatek.html).

razlikovanja med obema kategorijama oseb ni in da nobena zakonska določba, vezana na pravice do zdravstvenega zavarovanja, v tem kontekstu ni diskriminatorna.

Enako pa je Zagovornik ocenil tudi v primeru **dodatka za pomoč in postrežbo** (v nadaljevanju: DPP). Gre za prejemek, ki ga določa tako ZPIZ-2 kakor tudi ZSVI. Namenjen je tistim osebam z invalidnostmi, ki potrebuje pomoč drugih oseb za opravljanje svojih osnovnih življenjskih potreb. Takšno pomoč navadno potrebujejo vse osebe z invalidnostmi, obravnavane po ZSVI, nemalo pa je takšnih oseb tudi med osebami z invalidnostmi, ki so obravnavane po ZPIZ-2. Glede na to, koliko pomoči drugih oseb potrebujejo, se določi višina DPP: nižja za pomoč pri opravljanju večine osnovnih življenjskih potreb, višja za pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb in najvišja za najtežje prizadete upravičence[24]. ZPIZ-2 (v členih od 99 do 104) določa, kdo so upravičenci za ta dodatek, pogoje in odmero[25]. V odgovor na očitek, zakaj invalidski upokojenci ne morejo prejemati najvišjega DPP, Zagovornik navaja določbo tretjega odstavka 103. člena ZPIZ-2, po kateri so do najvišjega DPP upravičene le tiste osebe, »ki potrebujejo 24-urni nadzor svojcev (laična pomoč) in obvezno strokovno pomoč (najmanj zdravstveni tehnik) za stalno izvajanje zdravstvene nege«. Med njimi so lahko tudi uživalci pokojnin (če izpolnjujejo te pogoje). ZSVI pa v svojem 6. členu glede pogojev in odmere DPP napotuje prav na ZPIZ-2, saj center za socialno delo (po ZSVI) o upravičenosti odloči na podlagi mnenja izvedenskega organa po ZPIZ-2. **Gre torej za enotno oz. usklajeno zakonsko določitev pravice do tega prejemka.**

Kot eno bistvenih razlik med invalidskimi upokojenci in osebami z invalidnostmi, ki niso oz. ne morejo biti prejemniki invalidskih pokojnin, je predlagateljica izpostavila dejstvo, da drugi skupini oseb z invalidnostjo **ni potrebno pri centru za socialno delo vlagati vloge za varstveni dodatek**, saj je njihovo nadomestilo za invalidnost že dovolj visoko (po spremembi, veljavni s 1. 1. 2019), pri tem pa se tudi ne upošteva njihovega **premoženja**. Po drugi strani pa se premoženje upošteva pri odločanju o upravičenosti do varstvenega dodatka za invalidske upokojence z nizkimi invalidskimi pokojninami.

ZSVI v 5. členu določa: »Ne glede na premoženjsko stanje upravičenca do nadomestila je višina nadomestila enaka seštevku denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialno varstvene prejemke, ki velja za edino odraslo osebo v družini.« To torej pomeni, da oseba z invalidnostjo, ki je po ZSVI upravičena do nadomestila za invalidnost v predstavljenem znesku seštevka denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, za slednjega dejansko ne potrebuje več vlagati vloge (oz. zanjo njen zakoniti skrbnik). Pred uveljavitvijo ZSVI je bilo drugače, saj je bil znesek nadomestila po ZDVDTP določen v višini 36% povprečnega mesečnega čistega osebnega dohodka na zaposlenega v Sloveniji v preteklem letu, kar je navadno znašalo manj od cenzusa za varstveni dodatek. Do le-tega pa so bili upravičenci do nadomestila po ZDVDTP lahko upravičeni šele po spremembi leta 2012, ki je varstveni dodatek »prenesla« s področja pokojninskega zavarovanja na področje socialnovarstvenih prejemkov (ZSVarPre). Pred tem je bil varstveni dodatek določen kot dodatek k »prenizki« pokojnini (še v ZPIZ-1, po spremembi s 1. 2. 2008 pa v *Zakonu o varstvenem dodatku*[26]). Za upravičenost do njega za upokojence z nizkimi pokojninami pa omejitve glede premoženja niso bile tako stroge kot po novi zakonski ureditvi z ZSVarPre in ZUPJS. Od leta 2012 naprej varstveni dodatek pomeni denarni prejemek, s katerim se upravičencu za čas prebivanja v Republiki Sloveniji »zagotavljajo sredstva za kritje življenjskih stroškov, ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroški z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin ipd.) in niso stroški za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb«[27]. Slednje pa zagotavlja prejemek v višini denarne sociale pomoči[28].

[24] Trenutno ti zneski znašajo 150 EUR, 300 EUR in 430,19 EUR (glej: https://www.zpiz.si/cms/content2019/redna-uskladitev-pokojnin-in-drugih-prejemkov-od).
[25] Glej tudi: https://www.zpiz.si/cms/content2019/dodatek-za-pomo-in-postrebo in https://www.zpiz.si/cms/content2019/ii-potreba-po-pomoi-in-postrebi-drugega.
[26] Uradni list RS, št. 10/2008
[27] Tretji odstavek 4. člena ZSVarPre. Glej tudi: https://e-uprava.gov.si/podrocja/sociala-zdravje-smrt/socialne-pomoci/varstveni-dodatek.html.
[28] Po prvem odstavku 4. Člena ZSVarPre. Glej tudi: https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/.

V predlogu za sprejetje ZSVI je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) oz. resorno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) navedlo, da že *Konvencija o pravicah invalidov* osebam z invalidnostmi »priznava pravico do ustrezne življenjske ravni, kar vključuje ustrezno prehrano, oblačila in stanovanje ter pravico do nenehnega izboljševanja življenjskih razmer[29]. Država mora sprejeti ukrepe, ki bodo odpravili, premostili ali vsaj zmanjšali ovire za njihovo neodvisno življenje in jim zagotovili možnost za dostojno življenje. Prav tako je treba zmanjšati odvisnost invalidov od raznih oblik socialne pomoči ter jim zagotoviti možnost za samostojno življenje v skupnosti in s pozitivnimi ukrepi aktivno vključevanje v družbo. Če država želi dosegati take cilje, mora zlasti najtežjim invalidom zagotoviti vsaj minimalno stopnjo dohodkovne varnosti. Tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. U-I-11/07-45 z dne 13. 12. 2007[30] ugotavljalo povezavo med invalidnostjo in revščino. Potrebe invalidov so drugačne od potreb povprečnih ljudi, z invalidnostjo povezani stroški so višji od povprečnih.«[31] Tako je MDDSZ oz. Vlada RS podkrepila svojo odločitev, da v ZSVI kot znesek višine nadomestila za invalidnost določi seštevek denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, »kolikor znaša košarica minimalnih življenjskih stroškov«[32].

Zagovornik je ocenil, da določba 5. člena ZSVI ni diskriminatorna do oseb z invalidnostmi po ZPIZ-2, saj zanje s svojimi določili ničesar ne ureja. Na sistemski ravni pa se zastavlja še vprašanje, **ali je z obstoječo pravno ureditvijo za invalidske upokojence zdaj dejansko slabše poskrbljeno kot za osebe z invalidnostjo, obravnavane po novem ZSVI.** Edina dejanska razlika med obema kategorijama je v tem, da morajo invalidski upokojenci za upravičenost do varstvenega dodatka izpolnjevati stroge pogoje – skladno z ZSVarPre in ZUPJS: dohodkovne in premoženjske omejitve[33], dolžnost preživljanja[34], omejitev dedovanja[35]. Prvim pa so sredstva v višini seštevka denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka zagotovljena že s samim nadomestilom za invalidnost brez teh omejitev.

Ocena Zagovornika:

Zagovornik je ocenil, da obe skupini nista v primerljivih položajih, zato je različna ureditev v različnih zakonih z različnim naborom pravic utemeljena. Osebe, obravnavane po ZPIZ-2, so upravičene do pravic iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja (povezanih z dejstvom njihove delovne aktivnosti). Do teh pravic osebe, obravnavane po ZSVI, niso oz. ne morejo biti upravičene, saj nikoli niso delale (oz. če da, v premajhni meri), zato je drugačna ureditev zanje smiselna.

---

[29] 28. člen; glej https://www.gov.si/assets/ministrstva/MK/Zakonodaja-ki-ni-na-PISRS/Kulturna-raznolikost/1c24133420/Konvencija-o-pravicah-invalidov.pdf

[30] Ustavno sodišče je odločilo, da morajo starši poskrbeti za preživljanje svojih polnoletnih invalidnih otrok, ki zaradi svoje invalidnosti niso sposobni za samostojno življenje in nimajo zadostnih sredstev za preživljanje, dokler zakonodajalec ne zapolni takrat nastale pravne praznine. Glej: http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US27878. Ob tem je bila pomembna tudi sprememba ZUPJS iz leta 2013, po kateri se med osebe, ki se upoštevajo kot družinski člani pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ne upošteva več tistih odraslih otrok, za katere imajo starši podaljšano roditeljsko pravico. Na tej podlagi so le-ti oz. zanje njihovi starši lahko vložili pri centru za socialno delo samostojno vlogo za varstveni dodatek. Z določitvijo zneska invalidskega nadomestila po ZSVI pa jim tudi to ni več treba, saj imajo z višino tega nadomestila zagotovljeno to minimalno stopnjo dohodkovne varnosti. S tem se je v sodbi ustavnega sodišča omenjeno pravno praznino zakonodajalec dejansko še bolje zapolnil.

[31] Zakon o socialnem vključevanju invalidov, Predlog, Prva obravnava EVA 2017-2611-0064, K 5. členu (Vlada RS, str. 19)

[32] Ibidem.

[33] Po ZUPJS od 12. do 19. člena.

[34] Dolžnost preživljanja določa *Družinski zakonik* (Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19 in 67/19 – ZMatR-C; DZ). Pri tem je še posebej pomembno omeniti dolžnost odraslega otroka, da preživlja svojega starša po svojih zmožnostih toliko časa, kolikor dolgo je starš preživljal njega (185. člen DZ). Za znesek te pomoči se varstveni dodatek potem zmanjša (po 4. točki prvega odstavka 12. člena ZUPJS, glede na 19. člen ZSVarPre). Sicer pa se dolžnost preživljanja posebno med partnerjema (in do neodraslih oz. nešolajočih se odraslih otrok) upošteva v ZSVarPre pri določitvi deležev minimalnega dohodka po osebah tudi za varstveni dodatek (26. člen ZSVarPre).

[35] 54.a člen ZSVarPre. Tu je še posebej pomembno omeniti tretji odstavek tega čelna zakona, ki se veže na lastništvo nepremičnine nad vrednostjo 120.000 EUR, v katerem biva upravičenec do varstvenega dodatka.

Nadalje je Zagovornik še **ocenil, da je drugačna ureditev za osebe z invalidnostmi po ZSVI tudi primerna in sorazmerna** z ozirom na siceršnje večje težave teh oseb v njihovem vsakdanjem življenju, saj zanj potrebujejo tujo pomoč – navadno v večji meri, kot pa to velja za invalidske upokojence, ki so sicer tudi lahko z ozirom na njihovo invalidnost upravičenci do dodatka za pomoč in postrežbo in nekateri tudi do osebne asistence[36]. Vrsta oz. stopnja ter čas nastanka invalidnosti oseb po ZSVI je namreč takšna, da po svoji naravi odtehta razlikovanje, ki ga zatrjuje predlagateljica. V tem smislu takšna primerna oz. razumna prilagoditev za osebe z invalidnostmi po ZSVI predstavlja izjemo od prepovedi diskriminacije oseb brez invalidnosti ali oseb z invalidnostmi, ki niso obravnavane po ZSVI, temveč po ZPIZ-2.

Tako je Zagovornik za ureditev ZSVI ocenil, da predstavlja **primerno oz. razumno prilagoditev** za osebe z invalidnostmi, obravnavane po tem zakonu – z omogočanjem pravic, ki iz njega izhajajo, še posebej dovolj visokega zneska nadomestila za invalidnost. Za ZPIZ-2 pa je Zagovornik ocenil, da skupaj z ZSVarPre in ZUPJS predstavlja sistemsko ureditev, ki upravičencem do pravic, ki izhajajo iz ZPIZ-2, omogoča upravičenost tudi do določenih pravic, ki izhajajo iz ZSVarPre (in ZUPJS), zaradi česar posledično dosegajo enako raven uživanja pravic in svoboščin, kot jih osebam, obravnavanim po ZSVI, prinaša slednji.

Pripravil:
Aljoša Gadžijev
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva

[36] Pravico do le-te ureja *Zakon o osebni asistenci* (Uradni list RS, št. 10/17 in 31/18; ZOA).