REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Številka: 050-12/2020/7
Datum: 19. 11. 2020

Zadeva: **OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVARD: Ocena diskriminatornosti pravne praznine na področju usklajevanja invalidnin**

Pobuda in pravne podlage sistemske (ne)ureditve:

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 2. 6. 2020 prejel pobudo konkretnega posameznika (v nadaljevanju: pobudnik) za oceno diskriminatornosti neusklajevanja invalidnin za telesno okvaro. Izrazil je mnenje, da bi se morale invalidnine usklajevati podobno kot pokojnine, saj da gre za izplačilo na podlagi zavarovanja za poškodbe pri delu in torej ne gre za običajne socialne transferje. Zagovornika je zaprosil, da zadevo prouči in po možnosti poda predlog za oceno ustavnosti.

K svoji pobudi oz. kritiki sistemske neureditve usklajevanja invalidnin je pobudnik priložil pojasnilo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ), na katerega se je že predhodno obrnil s prošnjo za pojasnilo zadeve.[1]

Zagovornik se je na podlagi pobude ter pojasnila ZPIZ pobudniku seznanil s sledečimi dejstvi:

- Z uveljavitvijo novega **Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju** (Uradni list RS, št. 96/12 s spremembami; v nadaljevanju: **ZPIZ-2**) invalidnina za telesno okvaro ni več pravica na podlagi tega zakona. ZPIZ-2 ne ureja več zavarovanja za telesno okvaro in tako tudi ne pravice do invalidnine. Zato so vse pridobljene pravice v zvezi z invalidnino vezane na (v tem delu še veljavni) prejšnji ZPIZ-1 (Uradni list RS, št. 109/06 s spremembami). S tem v zvezi je tudi znesek invalidnine priznan v višini, ki je upravičencu pripadala zadnji mesec pred uveljavitvijo ZPIZ-2, tj. za mesec december 2012 (za od 30% do 100% telesne okvare zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni: od 41,46 EUR do 99,48 EUR; za od 30% do 100% telesne okvare zaradi bolezni ali poškodbe izven dela: od 29,02 EUR do 69,64 EUR).[2]

- Telesno okvaro in z njo povezano invalidnino, tako za poškodbe pri delu in poklicne bolezni kot za poškodbe izven dela in nepoklicne bolezni, katerih posledica je ali pa ni invalidnost po ZPIZ-2 (za katero je sicer ključno vprašanje delazmožnosti), bodo urejali predpisi s (širšega) področja varstva oseb z invalidnostmi.[3] Do takrat pa to področje urejajo prehodne določbe ZPIZ-2, in sicer **402. člen** (prvi odstavek), ki se glasi: »Uživalcem invalidnin, ki so pridobili pravico po predpisih, veljavnih do uveljavitve tega zakona, se izplačuje denarno nadomestilo za telesno okvaro v znesku, kot je bil določen za zadnji mesec pred uveljavitvijo tega zakona.« Poleg tega 403. člen ZPIZ-2 (tretji odstavek) določa: »Do uveljavitve predpisov s področja varstva invalidov, ki bodo uredili postopke ugotavljanja vrste in stopnje telesnih okvar, lahko zavarovanci na podlagi Samoupravnega sporazuma o seznamu telesnih okvar (Uradni list SFRJ, št. 38/83 in 66/89) pridobijo tudi pravico do invalidnine v skladu z določbami 143. do 145., in 147. in 149. člena **ZPIZ-1**, vendar le za poškodbo pri delu ali poklicno bolezen.«[4]

[1] Uskladitev invalidnin za telesno okvaro, št. 14-0943151-1/2019 (02701)-IK, z dne 7. 11. 2019
[2] https://www.zpiz.si/cms/content2019/uskladitev-socialnih-transferjev---dodatek-za-pomo (zadnja uskladitev: 1. 7. 2011; velja: tudi na dan 31. 12. 2012 in naprej)
[3] https://www.zpiz.si/cms/content2019/pravice-do-invalidnine-za-telesno-okvaro
[4] Členi ZPIZ-1 določajo: 143. – definicijo telesne okvare; 145. – stopnje telesnih okvar; 147. – odmero invalidnine pri mešanih vzrokih telesne okvare; 149. – izbiro med invalidninami po različnih predpisih.

- Zaradi spremembe, do katere je prišlo z uveljavitvijo ZPIZ-2, se invalidnina za telesno okvaro ne šteje več med prejemke, ki se usklajujejo po **Zakonu o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji** (Uradni list RS, št. 114/06 s spremembami; v nadaljevanju: **ZUTPG**). Tako med transferji v **3. členu** ZUTPG (drugi odstavek), ki se usklajujejo z rastjo cen življenjskih potrebščin[5] in se izplačujejo iz državnega proračuna, ni več omenjena invalidnina za telesno okvaro.[6] Zadnja uskladitev telesne okvare po ZUTPG se je izvedla v mesecu juliju 2011. To dejstvo pa postavlja osebe s telesno okvaro v potencialno neenak položaj v primerjavi s tistimi osebami, katerih transferji se še naprej usklajujejo po ZUTPG, npr. invalidnina (tudi družinska) vojnega invalida (»v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov«) po 14. (in 19.) točki drugega odstavka 3. člena (zdaj veljavnega) ZUTPG. Pred to spremembo je bilo v ZUTPG v drugem odstavku 3. člena (tretja alineja 3. točke) določeno, da se usklajujejo tudi »invalidnine v skladu s 143. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju« [tj. ZPIZ-1]«.[7]

- **Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2018 in 2019** (Uradni list RS, št. 71/17 in 83/18; **ZIPRS1819**) je v **66.a členu** (izjemoma) določil, da se invalidnine za telesno okvaro (ne glede na 402. in 403. člen ZPIZ-2) uskladijo tako, kot se usklajujejo pokojnine. To pomeni, da se je invalidnina za telesno okvaro izjemoma tretirala, kot se sicer »drugi prejemki na podlagi invalidnosti« iz 107. člena ZPIZ-2, za katere velja: »Na način in v rokih iz 105. in 106. člena tega zakona se usklajujejo tudi prejemki na podlagi invalidnosti.«[8] Tako se je tudi invalidnina v letu 2019 uskladila na način 2,7% povišanja pred tem veljavnih zneskov iz decembra 2012 (torej: na od 42,58 EUR do 102,17 EUR za od 30% do 100% telesne okvare

[5] Po prvem odstavku 3. člena ZUTPG.

[6] 3. člen ZUTPG:
(1) Transferji posameznikom in gospodinjstvom iz drugega odstavka tega člena se uskladijo enkrat letno, in sicer 1. marca z rastjo cen življenjskih potrebščin v preteklem letu po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije.
(2) Na način in v roku iz prejšnjega odstavka se usklajujejo naslednje vrste transferjev posameznikom in gospodinjstvom, ki se izplačujejo iz državnega proračuna:
1. otroški dodatek v skladu z zakonom, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev,
2. dodatek za nego otroka v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke,
3. delno plačilo za izgubljeni dohodek v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke,
4. dodatek za veliko družino v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke,
5. pomoč ob rojstvu otroka v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke,
6. starševski dodatek v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke,
7. (prenehala veljati),
8. (prenehala veljati),
9. znesek najnižjega in najvišjega izplačila nadomestila v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke,
10. štipendije v skladu z zakonom, ki ureja štipendiranje, razen štipendij Ad futura,
11. višina subvencije za obrok študentske prehrane, v skladu z zakonom, ki ureja subvencioniranje študentske prehrane,
12. rejnine v skladu z zakonom, ki ureja izvajanje rejniške dejavnosti,
13. denarno nadomestilo za primer brezposelnosti v skladu z zakonom, ki ureja trg dela,
14. invalidnina v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
15. dodatek za posebno invalidnost v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
16. dodatek za pomoč in postrežbo v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
17. oskrbnina v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
18. invalidski dodatek v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
19. družinska invalidnina v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
20. družinski dodatek v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih invalidov,
21. renta v skladu z zakonom, ki ureja posebne pravice žrtev v vojni za Slovenijo 1991,
22. štipendija v skladu z zakonom, ki ureja posebne pravice žrtev v vojni za Slovenijo 1991,
23. dodatek za pomoč in postrežbo v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih veteranov,
24. veteranski dodatek v skladu z zakonom, ki ureja pravice vojnih veteranov,
25. doživljenjska mesečna renta v skladu z zakonom, ki ureja pravice žrtev vojnega nasilja,
26. denarna renta v skladu z zakonom, ki ureja pravice žrtev vojnega nasilja.

[7] ZUTPG pred spremembami (Uradni list RS, št. 114/06)

[8] 105. in 106. člen ZPIZ-2 določata namen, podlago, rok in osnovo za izvedbo uskladitve pokojnin ter način izvedbe in določitev višine uskladitve pokojnin.

zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni; oz. na od 29,80 EUR do 71,52 EUR za od 30% do 100% telesne okvare zaradi bolezni ali poškodbe izven dela).

- **Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2020 in 2021** (Uradni list RS, št. 75/19 in 61/20 – ZDLGPE; **ZIPRS2021**) pa določbe o usklajevanju invalidnine za telesno okvaro kot pokojnine ne vsebuje. Z letom 2020 se tako invalidnine za telesno okvaro zopet ne usklajujejo. To pomeni, da spet veljata kot pravna podlaga le 402. in 403. člena ZPIZ-2 s fiksiranimi zneski invalidnin z dne 31. 12. 2012. Pravne podlage za usklajevanje invalidnine za telesno okvaro (zopet) ni.

Določbe Zakona o varstvu pred diskriminacijo:

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 Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: **ZVarD**). Prvenstveno izhaja iz 38. člena ZVarD, ki določa, da 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.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana.

Med osebne okoliščine, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerakoli druga osebna okoliščina.

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 med drugim tudi s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, ter s socialnimi ugodnostmi. 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. 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).

Vprašanje diskriminatornosti pravne ureditve:

Za oceno diskriminatornosti pravne ureditve mora 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, ali je položaj osebe oz. (skupine) oseb dejansko primerljiv s položajem drugih oseb (ki so brez osebne okoliščine, prepoznane kot možen razlog diskriminatornosti predpisa);
- oceniti, ali 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. Enako velja za manko takšnega predpisa kot obliko možne sistemske diskriminacije.

Zagovornik je v konkretni zadevi neusklajevanja invalidnin za telesno okvaro prepoznal ključne elemente možne pravne oz. sistemske diskriminacije, do katere prihaja zaradi pravne praznine na tem področju. Kot področje družbenega življenja je prepoznal socialno področje oz. področje socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo. Kot osebno okoliščino, ki je lahko razlog sistemske diskriminacije, je prepoznal invalidnost zaradi telesne okvare (ki pa presega definicijo invalidnosti, omejeno na vprašanje delazmožnosti osebe, kakor to določa ZPIZ-2). Kot obliko diskriminacije je prepoznal neposredno diskriminacijo v smislu izključevanja invalidnin iz nabora transferjev, ki se usklajujejo (po zdaj veljavnem ZUTPG). V tem kontekstu je Zagovornik položaj upravičencev do invalidnin primerjal s položajem vseh drugih upravičencev do trajnih transferjev, ki se letno usklajujejo (po ZUTPG). Kot primer pa je posebej navedel položaj upravičencev do invalidnine (tudi družinske) vojnega invalida. Ključno pri tem je dejstvo, da za slednjega obstaja pravna podlaga, ki določa pravice vojnih invalidov,[9] medtem ko za pravice upravičencev do invalidnine za telesno okvar ni (več) ustrezne pravne podlage, na kateri bi bile tudi invalidnine za telesno okvaro lahko uvrščene med transferje, ki se usklajujejo (po ZUTPG). Dejstvo, da invalidnine niso več uvrščene na seznam prejemkov, ki se usklajujejo, učinkuje na način neposrednega izključevanja oseb, ki so upravičene do invalidnine za telesno okvaro, iz nabora upravičencev do transferjev, katerih vrednost, vezana na njihov osnovni namen, se z usklajevanjem z rastjo cen življenjskih potrebščin bistveno ohranja. Takšno izključevanje pomeni v primerjavi z drugimi upravičenci do transferjev s seznama 3. člena ZUTPG prikrajšanost za uživanje dela socialne ugodnosti, katere vrednost bi se morala z usklajevanjem dejansko ohranjati, a se prav zaradi neusklajevanja ne. Pomanjkanja ustrezne oz. celovite pravne podlage, ki bi omogočala ponovno uvrstitev invalidnin za telesno okvaro na seznam transferjev, ki se usklajujejo po ZUTPG, pa Zagovornik tudi ni prepoznal kot upravičenega v smislu izjeme od prepovedi (neposredne) diskriminacije, saj ni prepoznal nobenega legitimnega cilja, ki naj bi ga z neusklajevanjem invalidnin za telesno okvaro Republika Slovenija lahko dosegala.

[9] Glej opombo št. 4. – 14. (in 19.) točka drugega odstavka 3. člena ZUTPG.

Zagovornik ni upošteval navedb pobudnika o invalidnini kot izplačilu »na podlagi zavarovanja za poškodbe pri delu«, ki naj tako tudi ne bi bila »običajni socialni transfer«, saj teh navedb ni štel za relevantne. Vzrok telesne okvare, za katero je oseba lahko upravičena do invalidnine, namreč ni nujno le poškodba pri delu ali poklicna bolezen, invalidnost, ki je posledica telesne okvare pa ni nujno vedno tista, za katero so osebe vključene v sistem zavarovanja po ZPIZ-2 (saj je za to bistveno vprašanje spremembe delazmožnosti zavarovanca). Izključenost invalidnin iz transferjev, ki se usklajujejo po ZUTPG, pa tudi ni vezana na naravo »socialnega transferja«, temveč ima drugačen vzrok – neobstoj novih predpisov.

Zagovornik je tako ocenjeval, ali pravna praznina, ki je posledica nesprejetja novih predpisov s področja varstva oseb z invalidnostmi, ki naj bi na novo uredili tako postopke ugotavljanja in stopnje telesnih okvar kakor tudi pravico do invalidnine, predstavlja sistemsko diskriminacijo oseb, ki imajo na podlagi invalidnosti zaradi svoje telesne okvare pravico do invalidnine, na način omejitve zneskov invalidnin s 402. členom ZPIZ-2 oz. izvzema invalidnin za telesno okvaro iz nabora transferjev, ki se usklajujejo po ZUTPG (drugi odstavek 3. člena).

Vprašanja Zagovornika in odgovori Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti:

Zagovornik je dne 21. 10. 2020 na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ, tudi: ministrstvo) poslal poizvedbo z vprašanji glede položaja oseb z invalidnostmi zaradi telesnih okvar. Ministrstvo je povprašal:
- ali obstajajo še kakšni predpisi, ki v Republiki Sloveniji urejajo telesno okvaro in z njo povezano invalidnino;
- če ti predpisi ne obstajajo, ali in kdaj je predviden sprejem takšnih predpisov;
- kako se bodo, če se bodo, invalidnine usklajevale;
- zakaj so bile invalidnine izvzete iz drugih transferjev in zakaj se ne usklajujejo enako kot pokojnine.

Dne 2. 11. 2020 je Zagovornik prejel dopis MDDSZ (št. 050-5/2020/2, z dne 26. 10. 2020) s pojasnili in odgovori na Zagovornikova vprašanja.

Uvodoma je ministrstvo pojasnilo, da je bila telesna okvara po predhodno veljavni zakonodaji poseben zavarovalni riziko v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Obstajala je, če so pri zavarovancu nastale izguba, bistvena poškodovanost ali znatnejša onesposobljenost posameznih organov ali delov telesa, ki je oteževala aktivnost organizma in zahtevala večji napor pri zadovoljevanju življenjskih potreb.[10] Pri tem je MDDSZ opozorilo, da je bila takšna okvara lahko podana ne glede na to, ali je vplivala na preostalo delovno zmožnost zavarovanca, pri katerem je bila podana (in tako je ali pa ni povzročala invalidnost po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – takrat ZPIZ-1). Namen nadomestila za telesno okvaro oz. invalidnine je bil predvsem v nadomestitvi in omilitvi problemov v zasebnem življenju zavarovanca.

Prav zaradi tega, ker ni nujno, da je v primeru telesne okvare podana tudi zmanjšana delovna zmožnost zavarovanca, je umeščenost telesnih okvar v okvir sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja postala vprašljiva, je poudarilo ministrstvo. Gre namreč za pravico, ki predstavlja odstop od drugih pravic iz invalidskega zavarovanja, ki zavarovancu zagotavljajo kontinuiran mesečni dohodek kot nadomestitev izpadlega dela dohodka zaradi ugotovljene zmanjšane delovne zmožnosti (in torej takšne invalidnosti). Zato se je zakonodajalec v okviru reforme tega sistema leta 2012 (ob pripravi novega zakona – ZPIZ-2) odločil, da se pravica do invalidnine uredi izven sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Ministrstvo je poudarilo mnenje zakonodajalca, da je potrebna enotna ureditev telesnih okvar za vse posameznike in ne zgolj za zavarovance v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

[10] Po prvem odstavku 143. člena ZPIZ-1.

Je pa ministrstvo opozorilo, da ZPIZ-2 v primeru invalidnin za telesno okvaro vendarle ohranja pravice, ki so jih posamezniki na tej podlagi že uživali do njegove uveljavitve in zagotavlja njihovo nadaljnje izplačevanje (402. člen ZPIZ-2), hkrati pa omogoča nadaljnje dodeljevanje pravice do invalidnine za primere, ko je telesna okvara posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (403. člen ZPIZ-2).

Na Zagovornikovo vprašanje o obstoju še kakšnih predpisov, ki v Republiki Sloveniji urejajo telesno okvaro in z njo povezano invalidnino, je MDDSZ odgovorilo, da je invalidnina opredeljena še v Zakonu o vojnih invalidih (Uradni list RS, št. 63/95, s spremembami; v nadaljevanju: ZVojI), kjer pa so določeni posebni pogoji za upravičenost do te invalidnine.[11] V teh primerih gre za posebno ugotovitev določene invalidnosti in ne za ugotovitev obstoja telesne okvare, kot je bila opredeljena v ZPIZ-1. Kot je poudarilo ministrstvo, se zato teh upravičencev, ki jim je invalidnina priznana po ZVojI, ne more enačiti oz. postavljati v enak položaj z uživalci invalidnine za telesno okvaro, ki so jo pridobili na podlagi pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Na Zagovornikovo vprašanje o tem, ali je predviden sprejem predpisov, ki bodo urejali telesne okvare in z njimi povezane invalidnine, je MDDSZ odgovorilo, da bi bilo potrebno čim hitreje sprejeti tako nov seznam vrst in stopenj telesnih okvar kot tudi ustrezne predpise s področja invalidov, ki bi omenjeno tematiko urejali tako, kot je že prvotno predvidel zakonodajalec, torej neodvisno od zavarovanja (po ZPIZ-2) ter zgolj v odvisnosti od vrste in stopnje telesnih okvar. Ministrstvo je še navedlo, da **bo v predpisu, ki naj bi urejal področje telesnih okvar in invalidnin za vse posameznike, urejen tudi način usklajevanja prejemka**, s čimer bo zagotovljen namen ohranjanja njegove vrednosti.

Na Zagovornikovo vprašanje, zakaj so bile invalidnine izvzete iz drugih transferjev in zakaj se ne usklajujejo enako kot pokojnine, pa je MDDSZ odgovorilo, da usklajevanje invalidnin za telesno okvaro z uveljavitvijo ZPIZ-2 ni bilo več predvideno, saj je bilo v njegovem 402. členu zagotovljeno zgolj izplačevanje invalidnin uživalcem, ki so pravico pridobili pred uveljavitvijo ZPIZ-2, ne pa tudi pridobitev novih pravic, z izjemo invalidnine za telesno okvaro, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Obenem je ministrstvo navedlo, da iz razloga, ker telesne okvare ne spadajo več v okvir pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ampak bodo urejene v zakonu, ki ureja področje varstva invalidov, tudi ni utemeljeno, da bi se invalidnine usklajevale na način, kot se usklajujejo pokojnine. Gre za posledico dejstva odločitve zakonodajalca (ob pripravi in sprejetju ZPIZ-2), da ohrani zgolj že pridobljene pravice (do invalidnine za telesno okvaro) ter vanje ne posega, obenem pa, glede na to, da nove pravice dodeljuje zgolj za poklicna tveganja, že pridobljenim pravicam ne zagotavlja več usklajevanja.

Na koncu dopisa je MDDSZ še poudarilo, da **se na ministrstvu zavedajo nujnosti sprejetja novega zakona, ki bo urejal področje telesnih okvar**, zaradi česar bodo v prihodnosti poizkusili najti rešitve za sprejem ustreznega predpisa.

[11] Pojasnilo MDDSZ: »V skladu s 1. členom ZVojI je vojni invalid oseba, ki je v okoliščinah po tem zakonu, kot neposredno posledico teh okoliščin brez svoje krivde dobila najmanj 20% okvaro zdravja zaradi poškodbe ali bolezni ali poslabšanja bolezni, ki jo je imela že prej, ali za katero sicer ni mogoče zanesljivo ugotoviti, da so jo povzročile te okoliščine, vendar je mogoče sklepati, da so vojne razmere znatno vplivale na to, da se je pojavila. Glede samega pojma invalidnine [vojnih invalidov] je potrebno poudariti, da se ta nanaša na znesek, do katerega je upravičen vojni invalid glede na skupino invalidnosti, ki je odvisna od stopnje okvare zdravja, izražene v odstotku invalidnosti (prvi odstavek 17. člena ZVojI).«

Ocena Zagovornika:

Pojasnila in odgovori MDDSZ so potrdili, da dejansko obstaja pravna praznina pri ureditvi položaja oseb, ki so zaradi svoje telesne okvare (kot posledice poškodbe ali bolezni – v zvezi z delom ali izven dela) upravičeni do invalidnine.

Glede položaja vojnih invalidov, ki so upravičenci do invalidnine po ZVojI, Zagovornik kot prepričljivo upošteva dejstvo, da je ta položaj po svoji specifiki drugačen od položaja oseb, ki so upravičenci do invalidnin za telesno okvaro (po 402. ter 403. členu ZPIZ-2 v povezavi z ZPIZ-1), kakor je opozorilo ministrstvo. Vendar pa Zagovornik poudarja, da je dejansko primerjal položaj upravičencev do invalidnine za telesno okvaro v predmetni zadevi s položajem upravičencev do vseh transferjev na seznamu drugega odstavka 3. člena ZUTPG. Gre torej za širšo primerjavo položajev, kakor je Zagovornik obrazložil v predstavitvi prepoznavanja elementov diskriminacije po ZVarD. Upravičence do invalidnine vojnih invalidov je omenil zgolj kot primer upravičencev do transferjev, ki se usklajujejo (po ZUTPG), za razliko od upravičencev do invalidnin za telesno okvaro, ki se ne usklajujejo po ZUTPG, oz. so se od leta 2012 do danes uskladile le enkrat – izjemoma z ZIPRS1819 (na podlagi 66.a člena). Takrat so se invalidnine za telesno okvaro uskladile z enakim odstotkom kakor pokojnine. Prav zato pa je pobudnik izrazil mnenje, da bi se morale invalidnine še naprej tako usklajevati. Vendar Zagovornik pri tem sprejema argument MDDSZ, da usklajevanje invalidnin za telesno okvaro na način, kakor se usklajujejo pokojnine na splošno ni utemeljen – saj je šlo, kot rečeno, pri usklajevanju po ZIPRS1819 za izjemo, trajnejše pravne podlage za usklajevanje invalidnin pa dejansko še ni (za razliko od pokojnin, ki jih ureja ZPIZ-2). Kljub temu takšna izjema kaže, da je usklajevanje invalidnin možno, predvsem pa potrebno, sicer usklajevanje ne bi bilo vključeno v ZIPRS1819. Posledično je potrebno zagotoviti, da se usklajevanje invalidnin za telesno okvaro uredi s trajnejšo pravno podlago.

Zagovornik je ocenil, da sicer ne ZPIZ-2 ne ZUTPG sama po sebi nista diskriminatorna do upravičencev do invalidnine za telesno okvaro. Zagovornik namreč kot pomembno šteje dejstvo, da je za uvrstitev prejemka, ki se izplačuje iz državnega proračuna, na seznam transferjev, ki se enkrat letno usklajujejo z rastjo cen življenjskih potrebščin, v drugem odstavku 3. člena ZUTPG potrebna ustrezna pravna podlaga, ki ureja pravice upravičencev do tega prejemka. Ker pa ustrezna pravna podlaga za invalidnino za telesno okvaro od uveljavitve ZPIZ-2 dejansko ne obstaja več, nov predpis pa v ta namen še ni bil sprejet (je načrtovan), posledično ta prejemek na seznam transferjev, ki se usklajujejo po ZUTPG, ni vključen. V oceni je upoštevano dejstvo, da ZPIZ-2 zaradi svoje narave urejanja pravic zavarovancev v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne ureja več pravic upravičencev do invalidnine za telesno okvaro oz. da to ureja zgolj deloma in začasno (s 402. in 403. členom). Na ravni zakona ZPIZ-2, skladno s svojo naravo, ne ureja več pravic oseb, ki po zakonu niso nujno zavarovanci sistema, ki ga zakon ureja. Ker telesna okvara povzroča invalidnost, ki ni nujno invalidnost po ZPIZ-2, za katero je bistvena določena zmanjšanost delazmožnosti, urejanje pravic oseb s telesno okvaro presega ureditev po tem zakonu oziroma v ta zakon ne sodi. Zakonodajalec je odločil, da je za to potreben poseben zakon, ki bo telesno okvaro, pravice oseb z invalidnostmi zaradi telesne okvare in z njo povezano invalidnino posebej urejal. Vmesno pomanjkanje takšne pravne oz. zakonske ureditve, torej ta pravna praznina, pa povzroča diskriminatornost takšne sistemske ureditve.

Zagovornik je tako ocenil, da **neobstoj novih predpisov s področja varstva oseb z invalidnostmi, ki naj bi na novo uredili tako postopke ugotavljanja in stopnje telesnih okvar kakor tudi pravico do invalidnine, pomeni pravno praznino, zaradi katere obstaja sistemska diskriminacija oseb, ki imajo na podlagi invalidnosti zaradi svoje telesne okvare pravico do invalidnine.** Omejitev zneskov invalidnin s 402. členom ZPIZ-2 in izvzem invalidnin za telesno okvaro iz nabora transferjev, ki se usklajujejo po ZUTPG (drugi odstavek 3. člena), zaradi te pravne praznine kot **sistemske neureditve** učinkujeta diskriminatorno.

Dejanski vzrok neusklajevanja invalidnin za telesno okvaro torej nista določbi ZPIZ-2 in ZUTPG, temveč prav ugotovljena pravna praznina.

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.

Pripravil:
Aljoša Gadžijev,
Svetovalec Zagovornika I

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI