REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:19:07, 24.10.2022
Referenčna številka:050-16/2022/3

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 080 81 80
E: gp@zagovornik-rs.si

Številka: 050-16/2022/3
Datum: 21. 10. 2022

Zadeva: PREDLOG ZA NEIZVEDBO OCENE DISKRIMINATORNOSTI PREDPISA (38. člen ZVarD)

Opis bistvenih elementov prejete zadeve:

Zagovornika načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 20. 8. 2022 predsednik Medobčinskega društva gluhih in naglušnih za Gorenjsko AURIS Kranj (v nadaljevanju: predlagatelj) seznanili s problematiko domnevne diskriminacije članov društva, vezano na napovedan ukrep vlade o uvedbi pravice do draginjskega oziroma energetskega dodatka. Slednji naj bi pripadal zgolj tistim invalidom, ki imajo nadomestilo za invalidnost, vse ostale invalide, ki nadomestila nimajo, pa naj bi izločil, čeprav imajo priznano invalidnost in verodostojne odločbe o telesnih okvarah.

Predlagatelj meni, da je vlada sledila diskriminatornemu ZPIZ, ki nadomestila priznava le tistim invalidom, ki so postali invalidi v času delovnega razmerja, medtem ko so vsi ostali invalidi izločeni iz sistema kljub popolnoma enakemu invalidskemu statusu. Meni, da bi bilo pravično in pošteno, če bi vlada dodatke namenila vsem invalidom, ki imajo priznano invalidnost ne glede na kraj in čas nastanka invalidnosti, kar bi bilo tudi povsem v skladu z Mednarodno konvencijo OZN o pravicah invalidov.

Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti:

/

Razlogi proti izvedbi ocene diskriminatornosti:

Podlago za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa predstavlja 38. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), ki določa, da lahko Zagovornik, 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 pooblastil.

Zagovornik v postopku po 38. členu ZVarD ocenjuje predpis zgolj z vidika svoje pristojnosti, to je z vidika morebitne diskriminatornosti, ne pa tudi z drugih vidikov.

Definicija diskriminacije je vsebovana v 4. členu ZVarD, skladno s katero 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 človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Mednje, 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 katera koli druga osebna okoliščina.

Zagovornik domnevno diskriminatoren predpis /zakon ocenjuje 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.

*

V obravnavani zadevi pobudnik opozarja na domnevno sporno ureditev pravice do draginjskega oz. energetskega dodatka, katerega sprejem je vlada napovedala v avgustu 2022 zaradi omilitve posledic, ki so nastale zaradi podražitve cen energentov in cen življenjskih potrebščin v času ogrevalne sezone. Pobudnik opozarja na domnevno sporno ureditev pravice do energetskega dodatka, ki naj bi iz kroga upravičencev izpuščala velik del invalidov.

Upoštevaje dejstvo, da v času, ko je pobudnik Zagovornika opozoril na domnevno sporno ureditev, zakon še ni bil sprejet, temveč je bil podan šele predlog zakona, ki je šel v zakonodajno proceduro po nujnem postopku, primarno ocene diskriminatornosti predpisa (kot jo ureja 38. člen ZVarD) ni bilo mogoče opraviti, kajti ta se lahko izvede zgolj v zvezi z veljavnimi, sprejetimi zakoni. Je pa Zagovornik podrobno spremljal zakonodajni proces, zlasti z vidika urejanja kroga upravičencev, od podaje predloga do sprejema končnega besedila, v okviru katerega je mogoče ugotoviti sledeče:

Iz prvotnega predloga[1] Zakona o začasnih ukrepih za odpravo posledic draginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva (v nadaljevanju: ZZUOPD) izhaja, da je bil energetski dodatek predviden kot ciljno usmerjen, enkratni ukrep, ki naj bi poleg že sprejetih ukrepov ublažil vpliv draginje na socialno najbolj ogrožene prebivalce.

Med slednje, tj. najbolj ranljive skupine prebivalstva, je predlog zakona štel: prejemnike denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po ZSVarPre[2] ter invalide, med katere je štel:

- upravičence do nadomestila za invalidnost po 5. členu ali do delnega nadomestila po 8. členu Zakona o socialnem vključevanju invalidov[3];
- upravičence, ki imajo pravnomočno odločbo o nezaposljivosti zaradi invalidnosti po 34. členu Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov[4] in so upravičeni do denarne pomoči oziroma varstvenega dodatka po ZSVarPre;

[1] PREDLOG EVA 2022-2611-0054 NUJNI POSTOPEK, dostopno na: https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/fc0ba9edd10320f9050e7ba6c60d5c39778ae205cbaf4e7edc781f21cee3d010

[2] Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk.

[3] Uradni list RS, št. 30/18, 196/21-ZDOsk in 206/21-ZDUPŠOP.

[4] Uradni list RS, št. 16/07 – UPB, 87/11, 96/12 – ZPIZ-2 in 18/21.

- upravičence, ki so vključeni v proces zaposlitvene rehabilitacije in prejemajo prejemke iz naslova zaposlitvene rehabilitacije po četrti alineji prvega odstavka 17. člena ZZRZI in so upravičeni do denarne socialne pomoči po ZSVarPre;
- upravičence po Zakonu o vojnih invalidih[5], ki prejemajo družinski ali invalidski dodatek kot edini prejemek in
- upravičence, invalide I. kategorije po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju[6], ki nimajo pravice do invalidske pokojnine.[7]

V zakonodajnem postopku je bilo tako s strani zakonodajno-pravne službe[8] kakor tudi nevladnih organizacij in posameznih poslanskih skupin izpostavljeno, da je krog upravičencev postavljen preozko in da bi bilo treba upravičence do dodatka razširiti. Zakonodajno-pravna služba je v zvezi s krogom upravičencev, kot ga je predvidel predlog zakona, opozorila na okoliščino, da določene kategorije oseb (npr. družine otrok s posebnimi potrebami, invalidski upokojenci, delavci, ki delajo s skrajšanim delovnim časom zaradi invalidnosti), ki so glede na dohodkovni položaj v enakem dejanskem položaju kot upravičeni po predlogu zakona, do dodatka niso upravičeni. Opozorila je na načelo enakosti, po katerem je potrebno enake položaje urediti enako, različne pa različno. Predlagatelja zakona je opozorila, da mora v izogib neustavnih zakonskih rešitev, ki bi bile v neskladju s 14. členom Ustave, v nadaljevanju preučiti položaj drugih oseb, ki so v dohodkovno enakem oziroma primerljivem položaju, in v primeru, da ugotovi, da take kategorije upravičencev obstojijo, jih mora vključiti kot upravičence v predlog zakona, ali pa navesti stvarne in razumne razloge, zakaj niso vključeni.

Ministrstvo (MDDSZ) oz. predlagatelj zakona je v zvezi z izpostavljenim pomisleki zakonodajno-pravne službe dne 29. 8. 2022 pojasnil,[9] da je pri postavitvi kroga upravičencev invalidov kot posebne kategorije upravičencev sledil namenu, da dobijo podporo tiste invalidi, ki so dohodkovno najbolj ranljivi in praviloma potrebujejo veliko podpore oziroma več podpore kot drugi ljudje, ki imajo podoben dohodkovni položaj. Zaradi tega jih dvig cene energentov in cen življenjskih potrebščin bolj prizadene. Dohodkovno so najbolj ranljivi invalidi, ki so upravičenci po predlogu zakona, saj:
– so invalidi iz prve, druge in pete alineje nezaposljivi in si ne morejo zagotavljati sredstev za preživljanje samostojno (invalidi po ZSVI, invalidi po ZRRZI z odločbo o nezaposljivosti in invalidi prve kategorije po ZPIZ, ki nimajo pravice do invalidske pokojnine),
– invalidi iz tretje alineje (invalidi po ZRRZI, ki so vključeni v zaposlitveno rehabilitacijo) so vključeni v zaposlitveno rehabilitacijo in ne prejemajo sredstev iz naslova dela, ampak samo denarni prejemek v višini največ 65% minimalne plače mesečno,
– invalidi iz četrte alineje (vojni invalidi) so nezaposleni in prejemajo invalidski ali družinski dodatek kot edini prejemek.

Kot izhaja iz pojasnil, je predlagatelj s tem smiselno sledil tudi splošnemu načelu enakosti pred zakonom, ki zahteva, da se enake položaje ureja enako, različne pa različno glede na njihovo različnost. Predlagatelj je še pojasnil, da je v predlogu zakona smiselno sledil tudi opozorilu Varuha človekovih pravic, da je v zakon kot socialno ogrožene osebe zaradi dviga cen energentov in življenjskih potrebščin potrebno poleg invalidov s statusom po ZSVI vključiti tudi druge, kot na primer osebe s statusom po ZZRZI, ki so nezaposljive.

Iz poročila matičnega delovnega telesa – Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide z dne 30. 8. 2022 izhaja, da so članice in člani razpravljali o širitvi kroga

[5] Uradni list RS, št. 63/95, 2/97 – odl. US, 19/97, 21/97 – popr., 75/97, 11/06 – odl. US, 61/06 – ZDru-1, 114/06 – ZUTPG, 40/12 – ZUJF, 19/14, 21/18 – ZNOrg, 174/20 – ZIPRS2122 in 159/21.
[6] Uradni list RS, št. 48/22 – UPB.
[7] 3. člen ZZUOPD.
[8] Mnenje z dne 26. 8. 2022, https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/fc0ba9edd10320f9050e7ba6c60d5c39778ae205cbaf4e7edc781f21cee3d010
[9] Pojasnilo z dne 29. 8. 2022 (007-8/2022/16), https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/579564ab0122d2eb0e54b9249f427f64cc26666922d92e152b019da6705acd03

upravičencev, pri čemer je med zagovorniki, ki niso bili naklonjeni širitvi, prevladovalo mnenje, da je primerneje dodatke izplačevati na podlagi materialnega položaja oseb in ne na podlagi njihovega statusa (invalidskega ali kakšnega drugega). Cilj predloga zakona je namreč pomagati osebam z izjemno nizkimi dohodki, in ne dodeljevanje pomoči posameznim kategorijam oseb, zgolj zaradi pripadnosti skupini.

ZZUOPD je bil sprejet dne 31. 8. 2022 z 59 glasovi za in nobenim proti. Kot je ob sprejemu zakona izpostavil državni sekretar Dan Juvan,[10] zakon poleg ostalih ukrepov za blaženje učinkov draginje predstavlja hitro in osnovno pomoč gospodinjstvom z nizkimi dohodki. **Energetski (draginjski) dodatek, ki ga predvideva zakon, bodo prejeli tudi zaposleni, tudi starši otrok s posebnimi potrebami, tudi upokojenci in prebivalci z različnimi statusi pod pogojem, da živijo v gospodinjstvu, ki se preživlja z nizkimi dohodk**i. S ciljem razširiti krog upravičencev do dodatka se novim vlagateljem vlog za denarno socialno pomoč ali varstveni dodatek od oktobra 2022 do marca 2023 pri ugotavljanju upravičenosti z izjemo prihrankov in vrednostnih papirjev ne bo upoštevalo premoženje. Gospodinjstvo bodo torej dodatek lahko prejela, če bodo kadarkoli od letošnjega oktobra do marca prihodnje leto postala upravičena do denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka. Glede vključitve invalidov med upravičence iz pojasnil državnega sekretarja izhaja, da je vlada kot dodatno skupino posebej ranljivih prepoznala tudi dohodkovno najšibkejše kategorije invalidov. Gre za nezaposljive invalide, ki si sami ne morejo zagotoviti dohodka vključno z invalidi I. stopnje brez pravice do invalidske pokojnine.

Skladno z vsem navedenim je moč ugotoviti, da je osnovni cilj zakona zagotoviti energetski dodatek tistim socialno ogroženim posameznikom, katerih materialno stanje je zaradi draginje najbolj ogroženo. Pri oblikovanju kategorij upravičencev je zakonodajalec tako sledil cilju, da se pomoč dodeli posameznikom **glede na dohodkovni status in ne glede na pripadnost določeni skupini** (kot npr. upokojencem, brezposelnim, invalidom, itd.). Glavni kriterij upravičenosti je tako dohodek gospodinjstva oziroma dohodkovno stanje posameznika in ne njegova pripadnost določeni skupini prebivalstva.

Predlagatelj v dopisu izpostavljala, da naj bi zakonodajalec pri oblikovanju kroga upravičencev izpustil posamezne kategorije invalidov, pri čemer naj bi pri urejanju sledil določbam ZPIZ, ki nadomestila priznava le tistim invalidom, ki so postali invalidi v času delovnega razmerja, medtem ko so vsi ostali invalidi izločeni iz sistema, kljub popolnoma enakem invalidskem statusu.

Omenjeno ne drži. Namreč, krog upravičencev je bil v osnovi oblikovan glede na dohodkovno stanje posameznika, med upravičenci so pripoznani vsi tisti posamezniki (bodisi so to upokojenci, invalidi, brezposelni, itd.), katerih dohodkovno stanje je najnižje oziroma tisti, ki živijo v gospodinjstvih z nizkimi dohodki. Med socialno najbolj ogroženimi posamezniki je zakonodajalec prepoznal tudi tiste invalide, ki so nezaposljivi in si ne morejo zagotoviti sredstev za samostojno preživljanje; tiste, ki so vključeni v zaposlitveno rehabilitacijo in ne prejemajo sredstev iz naslova dela, ampak samo denarni prejemek; ter vojne invalide, ki so nezaposleni in prejemajo invalidki ali družinski dodatek kot edini prejemek (3. člen ZZUOPD).

Z vidika presoje diskriminacije je bistveno ugotoviti, ali so posamezne skupine, ki so v primerljivih položajih obravnavane enako oziroma če temu ni tako, ali za različno urejanje obstaja razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Po pregledu relevantne dokumentacije (zakonodajnega gradiva, javno dostopnih objav, itd.) je moč ugotoviti, da trenutno ne izhaja, da bi zakonodajalec pri urejanju kroga upravičencev do energetskega dodatka posameznike, ki so v primerljivem položaju, obravnaval različno. Četudi je pri oblikovanju upravičencev po 3. členu morebiti izpustil kakšno kategorijo invalidov, pa to ne pomeni, da posamezniki morebiti niso upravičenci do dodatka iz naslova prejemka denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka (po 2. členu).

[10] Glej npr. https://www.gov.si/novice/2022-09-01-sprejet-energetski-dodatek-za-najranljivejse.

Skladno z vsem navedenim predlagam, da se postopek ocene diskriminatornosti Zakona o začasnih ukrepih za odpravo posledic draginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva v delu, ki ureja krog upravičencev do energetskega dodatka, ne izvede.

Predlagateljica:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Izpolni predstojnik Zagovornika:

Ocena diskriminatornosti se: - Izvede **- Ne izvede**

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOST

Poslano:
- zbirka dok. gradiva