REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 31
E: gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za delo, družino,
socialne zadeve in enake možnosti
Štukljeva cesta 44
1000 Ljubljana

E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 007-3/2019/
Datum: 10. 6. 2019

Zadeva: **Komentar in priporočila Zagovornika načela enakosti v zvezi s predlogom Zakona o Svetu za invalide Republike Slovenije**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je neodvisni in samostojni državni organ, ki je bil leta 2016 ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD), in deluje na področju varstva pred diskriminacijo in spodbujanja enakega obravnavanja. V nadaljevanju Zagovornik podaja komentar in priporočila v zvezi z osnutkom predloga Zakona o Svetu za invalide Republike Slovenije, ki ga je predlagatelj na portalu e-UPRAVA objavil 10. 5. 2019. Zagovornik ugotavlja, kot izhaja tudi iz prvega odstavka 1. člena osnutka predloga zakona, da naj bi se z ustanovitvijo Sveta za invalide Republike Slovenije, ki v okviru drugačne ureditve trenutno deluje na podlagi 28. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17; v nadaljevanju: ZIMI), vzpostavil neodvisni mehanizem za spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08; v nadaljevanju: MKPI) v skladu z drugim odstavkom njenega 33. člena.

Zagovornik uvodoma nadalje ugotavlja, da je bil osnutek predloga zakona na portalu e-UPRAVA objavljen v obliki, ki ne vsebuje vseh elementov predloga zakona v smislu prvega odstavka 8.b člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14). V skladu s slednjim namreč sestavni del predloga zakona vsebuje tudi uvod, v katerem naj bi predlagatelj med drugim predstavil tudi oceno stanja in razloge za sprejem zakona; cilje, načela in poglavitne rešitve; oceno finančnih posledic predloga zakona ter; primerjalni prikaz ureditve področja v pravu EU in pravnih ureditvah drugih držav.[1] Na ta način osnutek ne zasleduje vseh priporočenih smernic Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09), ki predlagatelje predpisov usmerja pri zavezi, da se zagotovijo kar najbolj učinkovite javne razprave. Ob tem ugotavljamo, da odločitev predlagatelja za mnoge rešitve v predlagani ureditvi ni razvidna iz obrazložitve členov predloga zakona, ki člene zgolj povzemajo, ne pojasnijo pa, kakšen je njihov namen in kako naj bi se določbe izvajale. To izpostavljamo tudi v luči ugotovitev različnih mednarodnih teles, da oblika neodvisnega mehanizma za spremljanje izvajanja MKPI v drugem odstavku 33. člena ni podrobno predpisana in so jo države implementirale na različne načine.[2] Namen in odločitev za predlagano ureditev ter primerjava z drugimi državami, zlasti članicami Evropske unije

[1] Glej tretji odstavek 115. člena Poslovnika Državnega zbora ((Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17).
[2] Glej npr. Odbor za osebe z invalidnostmi, CRPD/CSP/2014/3, tč. 18.

(EU), ki so uvedle možne, zlasti pa tudi primerljive rešitve bi tako omogočila celovitejše razumevanje predloga zakona in razlogov za izbiro rešitev, ki jih uvaja.

Zagovornik v nadaljevanju podaja komentarje in predloge v zvezi z nekaterimi določbami, ki se posredno ali neposredno dotikajo njegovega področja delovanja, saj varuje vse osebe z invalidnostmi pred različnimi oblikami diskriminacije zaradi različnih osebnih okoliščin, hkrati pa varuje pred diskriminacijo zaradi invalidnosti tudi druge osebe (prepoved diskriminacije zaradi napačne percepcije invalidnosti ter prepoved diskriminacije preko povezave, ki med drugim varuje osebe, ki imajo določeno osebno ali drugo pravno ali dejansko pomembno vez z osebami z invalidnostmi ali njihovimi organizacijami). Hkrati bi radi delili nekatere izkušnje iz procesa vzpostavljanja novega neodvisnega državnega organa, ki deluje na področju človekovih pravic.

*

NAČELNA VPRAŠANJA: NAMEN IN CILJ DELOVANJA NEODVISNEGA MEHANIZMA ZA SPREMLJANJE IZVAJANJA MKPI

Zagovornik pozdravlja in podpira prizadevanja, da država vzpostavi neodvisni mehanizem spremljanja izvajanja MKPI. Odbor OZN za pravice oseb z invalidnostmi (v nadaljevanju: Odbor) Sloveniji priporoča, da ustanovi tak mehanizem na način, da bo »zavezan načelom glede statusa nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela), ter mu zagotovi ustrezno financiranje, pri čemer naj upošteva smernice o okvirih neodvisnega spremljanja stanja in njihovo vključitev v delo Odbora za pravice oseb z invalidnostmi«[3] Zagovornik meni, da tega priporočila ni mogoče razumeti in uresničiti iztrgano iz konteksta drugih priporočil Odbora. Ta namreč že uvodoma glede izpolnjevanja splošnih načel in obveznosti državi med drugim priporoča, da Slovenija: »(a) pregleda svojo notranjo zakonodajo, politike in programe in jih uskladi z določbami Konvencije, vključno z različnimi opredelitvami invalidnosti v zakonodaji, ter to zakonodajo uskladi z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah; (b) pregleda sedanji uradni prevod Konvencije v slovenščino, da bi zagotovila točnost prevoda v vseh dostopnih oblikah; (c) zagotovi pravočasna, temeljita in celovita posvetovanja s predstavniškimi organizacijami oseb z invalidnostjo na vseh stopnjah v postopkih odločanja, zlasti pri oblikovanju, izvajanju in spremljanju zakonodaje, programov in ukrepov, povezanih z invalidnostjo, v skladu s pravicami, ki so zagotovljene v Konvenciji.«

Zagovornik ocenjuje, da iz besedila predloga zakona ni dovolj jasno, ali so opredelitve področja dela novega organa ter nato izpeljava vseh organizacijskih in postopkovnih rešitev ustrezne z vidika obveznosti po MKPI. Pri tem se postavlja vprašanje **personalnega učinka MKPI, tj. vprašanje, komu je MKPI namenjena oziroma, pravice katerih oseb se z njo varuje**. Ocenjujemo, da so nekatere rešitve pri urejanju delokroga organa zaradi izhodiščnih definicij (2. člen predloga zakona) in nato praktičnih izpeljav preozke in bi zato lahko, neskladno z MKPI, neupravičeno zožile polje delovanja Sveta za invalide Republike Slovenije (v nadaljevanju: Svet) ter omejile sodelovanje vseh ključnih deležnikov pri tem. Zagovornik opaža, da se pri urejanju neodvisnega mehanizma kot merila na vseh mestih dosledno ne upošteva **standardov MKPI**, temveč se sklicuje na obstoječe rešitve v notranji zakonodaji, za katere, sledeč Sklepnim ugotovitvam Odbora za Slovenijo ni jasno, ali so v celotni skladne z MKPI.

Glede področja spremljanja stanja spoštovanja, varovanja in spodbujanja uživanja pravic, ki jih po MKPI uživajo vse osebe z invalidnostmi, se predlog zakona tako ne sklicuje neposredno na ustrezno opredelitev oseb z invalidnostmi, kot jo določa 1. člen izvirnika MKPI, temveč na opredelitev »invalidov«, kot je določena v Zakonu o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17; v nadaljevanju: ZIMI). Slednja opredelitev je glede na izvirnik MKPI nekoliko prirejena, tudi sam slovenski prevod MKPI pa je na točki opredelitve oseb z invalidnostmi in same invalidnosti problematičen, na kar opozarjajo tudi Sklepne ugotovitve Odbora za Slovenijo. Tudi uporaba drugih terminov v predlogu zakona po oceni Zagovornika ne omogoča dovolj, da bi se pravice oseb z invalidnostmi skozi prizmo MKPI ustrezno uporabljale v slovenski notranji ureditvi. Menimo, da je primarna prizma, ki mora biti pod drobnogledom nadzornega mehanizma MKPI **pravo človekovih pravic s posebnim ozirom na invalidnost**, v nasprotju z dosedanjim razumevanjem invalidnosti v Sloveniji, za katerega Odbor ugotavlja, da ni »usklajeno z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah« in

[3] Glej Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije o pravicah invalidov (MKPI), sprejete na 386. seji 5. marca 2018 (CRPD/C/SVN/CO/1). 58. odstavek tč (b). Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167 in naslednje, http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-načela-enakosti-Redno-letno-poročilo-za-leto-2018.pdf

med drugim izraža zaskrbljenost zaradi »vztrajnega paternalističnega odnosa do oseb z invalidnostmi, utemeljenega na medicinskem in dobrodelnem modelu invalidnosti«.

VPRAŠANJA V ZVEZI S SESTAVLJANJEM IN SESTAVO SVETA TER NJEGOVIM DELOKROGOM

Zagovornik je nadalje, upoštevajoč zgoraj navedeno, proučil, ali je v predlogu zakona ustrezno povzeta obveznost **vključevanja vseh relevantnih deležnikov ob vzpostavitvi in delu novega organa**, ki jo določa 33. člen MKPI in praksa Odbora.[4] Pojem in status invalidske organizacije ter reprezentativne invalidske organizacije v skladu z Zakonom o invalidskih organizacijah (Uradni list RS, št. 108/02 in 61/06 – ZDru-1), sprejetim pred nastankom MKPI, je glede na vsebino MKPI vprašljiva. Invalidske organizacije so organizacije, ki delujejo v javnem interesu, med drugim zaradi izvajanja »posebnih socialnih programov« in »upoštevajo načela državne strategije razvoja invalidskega varstva«. Pogoji za pridobitev teh statusov (opredelitev »invalidov«, ki se združujejo v te organizacije, vrst invalidnosti, pravnih in socialnih statusov) so takšni, da jih nekatere organizacije oseb z invalidnostmi (npr. oseb z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi; organizacije, ki želijo položaj oseb z invalidnostmi naslavljati celostno, tj. presečno ne glede na vrsto invalidnosti) morda ne izpolnjujejo ali celo sploh ne morejo izpolniti (npr. organizacije oseb z motnjami v duševnem zdravju, združenja oseb, ki se ukvarjajo z demenco), zato ne bi mogle sodelovati pri vzpostavljanju in delu Sveta. Zagovornik meni, da bi bilo **z ozirom na MKPI neustrezno postavljati enačaj med pojmoma invalidskih organizacij (predlog zakona) in predstavniških organizacij oseb z invalidnostmi (MKPI), saj je prvi mnogo ožji kot drugi**. Glede na navedeno je vprašljivo, **ali bi bila s tem zagotovljena zadostna reprezentativnost, pa tudi pluralnost pri delovanju nove institucije** (glede na vsebino zahtev t.i. Pariških načel), sploh ker predlog zakona podrobneje ne ureja drugih načinov sodelovanja vseh deležnikov. Zagovornik zato meni, da je z ozirom na del sestave Sveta pomembno, da se pri sodelovanju predstavniških organizacij oseb z invalidnostmi ustrezno odrazi tako raznolikost v smislu posameznih vrst invalidnosti, kot samega razumevanja invalidnosti, saj gre za koncept, ki se razvija.

Poleg navedenega Zagovornik ugotavlja, da **predlagana ureditev odstopa od dosedanjih rešitev, ki so skušale zagotoviti določeno stopnjo paritete oziroma zastopstva vseh relevantnih deležnikov v obstoječem Svetu RS za invalide**, ki deluje na podlagi 28. člena ZIMI. Namesto nevtralne, abstraktne opredelitve predstavniškega združenja iz 25. člena ZInvO se tako v predlogu zakona pojavlja ime konkretne organizacije, hkrati pa se opušča dosedanjo rešitev iz 2. odstavka 28. člena ZIMI, ki navedenemu združenju zapoveduje, naj ob imenovanju predstavnikov oseb z invalidnostmi v Svetu upošteva razmerje med včlanjenimi in nevčlanjenimi invalidskimi organizacijami v nacionalni svet invalidskih organizacij, pri čemer naj nevčlanjene invalidske organizacije slednjemu avtonomno predlagajo svoje kandidate Zagovornik ocenjuje, da takšne rešitve niso ustrezne z vidika načel normativnega urejanja, hkrati pa bi lahko omejevale sodelovanje predstavnikov najširšega možnega kroga predstavniških organizacij oseb z invalidnostmi v Svetu.

Z ozirom na drugi del sestave Sveta, ki se v skladu s prvim odstavkom 4. člena predloga zakona nanaša na **predstavnike strokovnih organizacij s področja invalidskega varstva**, Zagovornik ponovno izpostavlja že zgoraj omenjene Sklepne ugotovitve Odbora za Slovenijo glede odnosa do invalidnosti, ki ostaja utemeljen na medicinskem in dobrodelnem modelu. Prav tako se po oceni Zagovornika na tem mestu poraja vprašanje **neodvisnosti Sveta**, saj strokovne organizacije, naštete v tretjem odstavku 4. člena predloga zakona, predstavljajo organe, ki so deloma v sferi izvršilne oblasti; organe, ki odločajo o dodeljevanju pravic oseb z invalidnostmi; ter organov, ki deloma delujejo celo kot sistemski regulatorji. Zagovornik ocenjuje, da je osredotočanje na v tretjem odstavku 4. člena naštete strokovne organizacije med drugim tudi posledica dejstva, da se pri opredelitvi nalog Sveta ne daje dovoljšnega poudarka ključnemu namenu obstoja Sveta, ki ni zgolj spremljanje sfere invalidskega varstva (glej prvo alinejo 1. odstavka predloga 13. člena), ampak zlasti predmeta, ki ga MKPI ureja, tj. **spoštovanja, varovanja ter spodbujanja učinkovitega uživanja človekovih pravic vseh oseb z invalidnostmi**. Slednjega ne moremo enačiti s sicer ožjim pojmom invalidskega varstva, zato tudi deležniki, ki so predvideni kot predstavniki stroke v Svetu ne pokrivajo v zadostni meri celotne sfere človekovih pravic oseb z invalidnostmi, ampak pretežno sfero socialnih in zdravstvenih pravic. Zagovornik ocenjuje, da bi moral biti iz predloga zakona razviden glavni poudarek delovanja Sveta na multidisciplinarnem spremljanju stanja polnega in enakega spoštovanja vseh človekovih pravic vseh oseb z invalidnostmi na vseh ključnih področjih družbenega življenja. Zagovornik meni, da bi z ozirom na sestavo Sveta zato veljalo razmisliti o dodatnem **vključitvi predstavnikov stroke varstva človekovih pravic** (s posebnim

[4] Glej npr. Odbor za osebe z invalidnostmi, CRPD/CSP/2014/3 tč. 20.(b)

poudarkom na njihovem poznavanju pravic oseb z invalidnostmi), ki bi prihajali bodisi iz akademske sfere bodisi in sfere nevladnih organizacij.

VPRAŠANJE POSTOPKA OBRAVNAVE POSAMIČNIH KRŠITEV

Predlog zakona v **14. členu** določa **postopek obravnave posamičnih kršitev**. Člen določa, kdo lahko prične postopek obravnave zatrjevane kršitve pravic oseb z invalidnostmi; pridobivanje soglasja v primeru *ex officio* postopka in predloga tretje osebe; časovne omejitve glede nastanka domnevnih kršitev ter; osebe, odgovorne za izvajanje procesnih dejanj v postopku in pripravo odločitve Sveta. Za ostale podrobnosti postopka člen napotuje na določbe Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZvarČP), ki urejajo postopek obravnave posamičnega primera kršenja človekovih pravic in pooblastila varuha v tem postopku. Končno ureja člen še postopek obravnave zahteve Odbora za osebe z invalidnostmi glede sprejema začasnih ukrepov v skladu s prvim odstavkom 4. člena Izbirnega protokola k MKPI.

Zagovornik ugotavlja, da je predlagani člen posredno povezan z določbo drugega odstavka 33. člena v delu, ki predvideva, da se pri vzpostavljanju neodvisnega mehanizma za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja MKPI upoštevajo načela, ki se nanašajo na status in delovanje nacionalnih institucij za varovanje in uveljavljanje človekovih pravic (*National Human Rights* Institutions; v nadaljevanju: NHRI). T.i. Pariška načela v poglavju »Dodatna načela glede statusa komisij s kvazi-sodnimi pristojnostmi« določajo, da je lahko NHRI pristojna tudi za obravnavo pritožb in peticij, povezanih s posamičnimi primeri.[5] Tudi iz pripravljalnih del (*travaux préparatoires*) MKPI je razvidno, da je delovna skupina pod okriljem OZN pri pripravi 33. člena MKPI predvidela, da bi neodvisne institucije, namenjene spremljanju izvajanja konvencije, lahko imele pristojnosti obravnave pritožb v posamičnih primerih.[6] Predvidena možnost vključitve tovrstne pristojnosti Sveta v predlog zakona je tako legitimna, Zagovornik pa glede na predlagano ureditev podaja naslednje komentarje:

1. <u>Vprašanje prekrivanja postopkov z ostalimi pristojnimi neodvisnimi državnimi organi ter vprašanje področne pristojnosti Sveta v predlagani ureditvi</u>

MKPI je mednarodnopravni instrument, ki je zapolnil izstopajoči »regulatorni vakum«, saj do njegovega sprejetja na področju mednarodnega varstva človekovih pravic ni bilo posebnega instrumenta, namenjenega pravicam oseb z invalidnostmi.[7] Kot izhaja že iz njenega 1. člena, je temeljni namen MKPI osebam z invalidnostmi zagotavljati *polno in enako uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva*. MKPI torej vzpostavlja režim, pogoje in zahteve varstva vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin skozi prizmo posebnega položaja oseb z invalidnostmi. **V pravni ureditvi Republike Slovenije trenutno obstajata dva neodvisna državna organa, ki** – vsak z določenimi omejitvami – **obravnavata posamične kršitve pravic oseb z invalidnostmi, in sicer z ožjega vidika nediskriminacije in širšega vidika varstva človekovih pravic.**

Zagovornik v skladu s 5. poglavjem Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg) obravnava predloge za ugotovitev domnevne diskriminacije, ki jih nanj pod pogoji, ki jih določa ZVarD, lahko naslovijo fizične in pravne osebe. Invalidnost predstavlja v skladu s prvim odstavkom 1. člena ZVarD eno izmed izrecno zaščitenih osebnih okoliščin, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana. **Zagovornik tako v svojem postopku ugotavlja obstoj neupravičenega dejanskega ali pravnega neenakega obravnavanja, razlikovanja, izključevanja ali omejevanja ali opustitve ravnanja zaradi invalidnosti, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresniče*vanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti*.** S tem Zagovornikovi postopki obsegajo tudi morebitne kršitve 5. člena MKPI, ki prepoveduje diskriminacijo oseb z invalidnostmi, vključno s primeri zanikanja razumne prilagoditve. V okviru posamičnih zadev, ki jih je Zagovornik zaključil v letu 2018 je bila invalidnost najpogostejša osebna okoliščina (23,8 % zadev), v zvezi s katero so pobudniki zatrjevali kršitev prepovedi diskriminacije.[8]

---

[5] Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), sprejela Generalna skupščina OZN z Resolucijo 48/134 20. decembra 1993. Dostopno na: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx

[6] https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata33wgtext.htm#fn114, glej opombo št. 114

[7] Luigino Manca (2017) Article 33 [National Implementation and Monitoring], v *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary*, Cham: Springer, str. 592.

[8] Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 40. Dostopno na: http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-na%C4%8Dela-enakosti-Redno-letno-poro%C4%8Dilo-za-leto-2018.pdf

Vprašanje neenakopravnega uživanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin oseb z invalidnostmi v posamičnih primerih obravnava v okviru postopka, na katerega se v veliki meri sklicuje 14. člen predloga zakona, tudi Varuh človekovih pravic. Iz njegovega letnega poročila za leto 2018 izhaja, da se je število obravnavanih primerov na področju enakih možnosti oseb z invalidnostmi v primerjavi z letom 2017 podvojilo, ti primeri pa so v letu 2018 predstavljali 52,2 % vseh obravnavanih zadev v tematskem sklopu »Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije«.[9] Pri tem velja izpostaviti, da Varuh nima pristojnosti obravnave kršitev, ki jih povzročijo osebe zasebnega prava, saj lahko obravnava le zatrjevane kršitve človekovih pravic, ki jih povzročijo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. V nasprotju z Varuhom lahko Zagovornik obravnava tudi primere zatrjevane diskriminacije v odnosu do domnevnih kršiteljev iz zasebnega sektorja.

Iz prvega odstavka 14. člena predloga zakona izhaja, da naj bi Svet v posamičnih postopkih obravnaval kršitev pravic, »ki jih ima /pobudnik/ kot invalid, za katero meni, da se mu je zgodila«. **Iz predlaganega člena ni razvidno, kaj se kot takšna pravica pojmuje** (oziroma ali gre za vse pravice oseb z invalidnostmi, ki izvirajo iz MKPI) **ter ali bo Svet obravnaval zgolj zadeve, v katerih bo domnevni kršitelj subjekt javnega sektorja, ali bo imel pristojnost presojati tudi kršitve pravic oseb z invalidnostmi v zasebnem sektorju**. Ob navedenem izpostavljamo, da bi v primeru pristojnosti zgolj v odnosu do javnega sektorja prišlo do podvajanja pristojnosti z Varuhom, ki tovrstne primere zatrjevanih kršitev že obravnava. V kolikor bi se pristojnost Sveta v posamičnih postopkih nanašala tudi na zasebni sektor pa izpostavljamo, da Zagovornik obravnava zatrjevane kršitve prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti v odnosu do javnega *in* zasebnega sektorja, in sicer z ozirom na vse oblike diskriminacije, vključno z njenimi presečnimi in večkratnimi pojavnostmi (6. – 12. člen ZVarD), ter na vseh ključnih področjih vsakdanjega življenja (2. člen ZVarD). Obravnavo prijavljene zadeve Zagovornik zaključi z ugotovitveno upravno odločbo, pod določenimi pogoji, ki jih določa ZVarD, pa lahko nato pristojne inšpekcijske službe pozove tudi k uvedbi prekrškovnega postopka.

Zagovornik glede na zgoraj opisano situacijo meni, da bi v primeru uveljavitve predlagane ureditve lahko prišlo do prekrivanja pristojnosti in tudi dejanske obravnave primerov med Zagovornikom, Varuhom in Svetom. **V kolikor bi se predlagatelj odločil institut obravnave posamičnih kršitev pravic oseb z invalidnostmi zato predlagamo, da se v 14. členu** (ali na drugem, po mnenju predlagatelja nomotehnično bolj primernem mestu) **natančneje opredeli pojem »pravic, ki jih ima pobudnik kot invalid«, vključno z razjasnitvijo, ali je pobuda možna zgolj zoper kršitev, ki izhaja iz posamičnega in konkretnega postopka ali tudi zoper sistemsko nepravilnost (npr. neskladnost splošnega pravnega s pravicami oseb z invalidnostmi); jasno zapiše, ali bo Svet lahko obravnaval zatrjevane kršitve v odnosu do subjektov javnega *in* zasebnega sektorja; določi mehanizem obveščanja Zagovornika in Varuha o primerih, ki jih Svet prejme oziroma sprejme v obravnavo.**

2. <u>Vprašanje splošne nejasnosti postopka obravnave posamičnih kršitev</u>.

Zagovornik ocenjuje, da je poleg zgoraj navedenih opazk, **postopek obravnav posamičnih kršitev pred Svetom tudi sicer preveč nejasen**, predvsem zaradi izjemno širokega sklicevanja na relevantne določbe ZVarČP. Postopek posamičnih pritožb pred Varuhom je kompleksen in lahko vodi v različne izide. Dejstvo, da podrobnosti postopka pred Svetom v 14. členu niso urejene celovito na enem mestu po oceni Zagovornika postavlja pomembno **vprašanje pravne varnosti potencialnih pobudnikov postopka pred Svetom, prav tako pa tudi vprašanje težav, s katerimi se bo Svet soočil pri obravnavi posamičnih pritožb**. Postopek obravnave pritožb in možnih izidov tega postopka morajo biti pobudnikom jasni in razumljivi, kar je še posebej pomembno v primeru oseb z invalidnostmi, za katere bi moral biti postopek urejen na način, ki jim bo dostopen tudi glede na vrsto njihove oviranosti.

Ob tem izpostavljamo, da se je Zagovornik v preteklosti zaradi nejasnosti in nedoslednosti v ZVarD, vezanih na izvajanje pristojnosti odločanja o predlogih za ugotavljanje diskriminacije ter na razmerje do drugih državnih organov, zlasti pristojnih inšpekcijskih služb, soočal z ovirami, ki so vplivale tudi na učinkovitost obravnave prejetih zadev.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik zato predlaga, da se postopek obravnave posamičnih kršitev pravic oseb z invalidnostmi dopolni tako:

- da se ne bo skliceval na relevantne določbe ZVarČP, ampak **postopek urejal celovito na enem mestu**;

[9] Redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2018, str. 65. Dostopno na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2018.pdf

- da bo iz predlagane ureditve pobudnikom **jasno razvidna možna vsebina odločitve Sveta** ter morebitna **možnost pritožbe** na to odločitev;
- da bo iz predlagane ureditve razvidno, **ali bo Svet lahko pobude**, prejete v okviru tega postopka **obravnaval zgolj subsidiarno** in bo pobudnik predhodno že moral izčrpati vsa redna in izredna pravna sredstva.

Dodatno Zagovornik poudarja, da je predlagana rešitev iz drugega odstavka 14. člena, ki se nanaša na pridobivanje soglasja osebe z invalidnostjo/mi, ki ima zakonitega zastopnika v neskladju z 12. členom MKPI, saj bi v primeru obravnave posamezne pobude za presojo kršitev pravic v celoti omogočala nadomestno odločanje skrbnikov oz. zakonitih zastopnikov oseb z invalidnostmi. Potrebna bi bila namreč najmanj njihova privolitev ali vsaj ne-nasprotovanje, hkrati pa bi se moralo v polni meri zagotoviti podporno odločanje ter druge procesne in starosti ustrezne prilagoditve. Zagovornik ocenjuje kot nesprejemljivo, da bi se procesno oziroma poslovno nesposobnost priznalo kot legitimno in jo uvedlo celo ob delovanju organa zadolženega za spodbujanje spoštovanja MKPI, ko ta obravnava pritožbe kršitev MKPI.

Prav tako Zagovornik posebej izpostavlja, da bi bilo v okviru 14. člena predloga zakona potrebno izrecno urediti **pristojnost Sveta za pridobivanje podatkov od vseh relevantnih subjektov v zvezi s posamičnim primerom**, ki jih potrebuje za svojo odločitev. Takšna določba bi po mnenju Zagovornika morala biti zamejena z zahtevo za podatke, ki so nujno potrebni za ugotovitev, ali je v obravnavanem primeru prišlo do kršitve pravic oseb z invalidnostmi. Predlog zakona namreč v šestem odstavku 13. člena določa, da so državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil Svetu na njegovo zahtevo dolžni posredovati podatke, ki jih ta potrebuje za izvajanje svojih nalog. Zagovornik ocenjuje, da je – zlasti v odnosu do prirejenih neodvisnih državnih organov – takšna določba preširoka in neskladna z načelom sorazmernosti, zato predlaga, da se jo omeji na zgoraj navedeni način.

3. Uporaba predlaganega postopka v primeru zahteve za začasne ukrepe v skladu s prvim odstavkom 4. člena Izbirnega protokola k MKPI.

Zagovornik ureditev, ki je vsebovana v sedmem odstavku 14. člena predloga zakona, razume kot predlog **načina implementacije določbe prvega odstavka 4. člena Izbirnega protokola k MKPI**, ki določa, da lahko Odbor za osebe z invalidnostmi (Odbor) ob obravnavi sporočil posameznikov ali skupin, ki so poslana v njihovem imenu, glede kršitev MKPI, »državi pogodbenici pošlje *v nujno obravnavo* zahtevo, da sprejme začasne ukrepe, potrebne za preprečitev nepopravljive škode, ki bi jo utrpela žrtev ali žrtve domnevne kršitve«. Iz predlagane ureditve **ni razvidno, zakaj bi Svet o takšni zahtevi Odbora odločal, oziroma, kakšna naj bi bila vrsta in vsebina njegove odločitve**. Zagovornik namreč ocenjuje, da bi zahteva Odbora za sprejetje začasnih ukrepov z namenom preprečitve nepopravljive škode zahtevala ukrepanje izvršilne oblasti ali celo pravosodja (preko sodne odredbe ali drugega ukrepa za zadržanje izvršitve odločitve).

Iz predlagane določbe, brane skupaj s predlaganimi pristojnostmi oziroma nalogami Sveta iz 13. člena predloga zakona, ni razvidno, da bi odločitev Sveta na podlagi sedmega odstavka 14. člena lahko imela zavezujoče učinke, ki bi zagotovili sprejetje omenjenih začasnih ukrepov na zahtevo Odbora. Slednje zaradi elementa »pošiljanja v nujno obravnavo« za državo sicer niso predmet pogodbene obveznosti, vendar pa iz prakse drugih pogodbenih teles OZN, ki imajo možnost obravnave pritožb posameznikov (t.i. sporočil - *communication*) izhaja, da bi bila **zavrnitev zahteve za sprejetje začasnih ukrepov »neskladna s spoštovanjem v dobri veri postopka sporočil posameznikov, vzpostavljenega v okviru Izbirnega protokola«**.[10] Ob navedenem ter upoštevajoč dejstvo, da je Odbor pri obravnavi sporočil posameznikov samostojen in neodvisen, **Zagovornik meni, da Svet v skladu z MKPI ni ustrezen organ za »nujno obravnavo« zahteve Odbora za sprejetje začasnih ukrepov, zato predlaga, da se navedeno vprašanje ustrezno reši na primernejši način**.

VPRAŠANJE USTREZNIH IN ZADOSTNIH VIROV ZA DELOVANJE SVETA

Sklepoma želi Zagovornik izpostaviti še **finančno-organizacijski vidik** vzpostavitve Sveta. Odbor za pravice oseb z invalidnostmi je v svojih preteklih ugotovitvah poudaril, da morajo države pogodbenice neodvisnim mehanizmom za spremljanje izvajanja MKPI zagotoviti ustrezne kadrovske in finančne vire, s katerimi bodo te institucije lahko izvrševale svoje naloge, ter jim dopustiti, da avtonomno upravljajo z zagotovljenimi proračunskimi sredstvi.[11] Ustrezni kadrovski in finančni viri, s katerimi lahko neodvisni

[10] Odbor za človekove pravice (CCPR), Splošni komentar št. 33 z dne 5. novembra 2008, CCPR/C/CG/33, str. 4, tč. 19.
[11] Odbor za osebe z invalidnostmi, CRPD/CSP/2014/3, tč. 22

mehanizem izvaja vse predpisane naloge tudi sicer predstavljajo **temelj njegove neodvisnosti**, kar poudarjajo tako t.i. Pariška načela, na katera se izrecno sklicuje drugi odstavek 33. člena MKPI, kot tudi različni komentarji navedenega člena.[12]

Zagovornik se je skozi lasten proces vzpostavljanja zaradi pomanjkanja ustreznih kadrovskih in finančnih virov soočal z znatnimi ovirami pri izvajanju številnih z ZVarD predpisanih nalog in pristojnosti. Tudi naloge Sveta so glede na predlagani 13. člen zakona obširne, kar pomeni, da bo Svetu potrebno zagotoviti ustrezne in zadostne vire, s katerimi bo lahko zagotavljal svojo samostojnost v odnosu do državnih organov, posameznih organizacij civilne družbe in invalidskih organizacij ter drugih subjektov. Ker predlog zakona, ki je bil objavljen na portalu e-UPRAVA in spletni strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni vseboval uvodnega dela, v katerem bi predlagatelj lahko okvirno opredelil predvideno število zaposlenih ter letni proračun Sveta, namenjen izvajanju njegovih nalog, Zagovornik tega vidika vzpostavitve Sveta ne more komentirati. Ne glede na navedeno pa Zagovornik izpostavlja, da bo Svet svoje naloge lahko opravljal učinkovito in neodvisno zgolj v primeru, če mu bodo za to zgotovljeni ustrezni in zadostni viri.

S spoštovanjem,

Pripravila:

Samo Novak
Svetovalec Zagovornika I

Boštjan Vernik Šetinc
Samostojni svetovalec Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Pregledala:
Mag. Jelena Aleksić
Vodja oddelka - koordinatorka spremljanja, ozaveščanja in preventive

Poslano:
- naslovniku,
- zbirka dok. gradiva

[12] Glej npr. Mnenje Agencije EU za temeljne pravice (FRA) glede zahtev drugega odstavka 33. Člena MKPI v kontekstu EU, str. 22-23. Dostopno na: https://fra.europa.eu/en/opinion/2016/fra-opinion-concerning-requirements-under-article-33-2-un-convention-rights-persons