REPUBLIKA SLOVENIJA
**ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI**

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

Številka: 0700-13/2019/
Datum: 31. 5. 2019

MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI
ŠTRUKLJEVA CESTA 44

1000 LJUBLJANA
E: gp.mddsz@gov.si

**Zadeva:** **PRIPOROČILO ZAGOVORNIKA NAČELA ENAKOSTI – institucionalno varstvo starejših – sprejem podrobnejših standardov za izvajanje posameznih vrst oskrbe in kriterijev za določitev vrst oskrbe glede na potrebe uporabnikov storitve**

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel Predlog za obravnavo diskriminacije tretje osebe,[1] iz katerega izhaja, da je v Domu starejših občanov Ljubljana Vič - Rudnik (v nadaljevanju: Dom) prišlo do spremembe režima posedanja stanovalcev na invalidski voziček na škodo stanovalcev. Predlogu je priložen letak, iz katerega izhaja, da se spreminja režim za vse stanovalce, ki za transfer na voziček potrebujejo pomoč dveh oseb oz. bolniško dvigalo. Predlagateljica navaja, da je njena mati v omenjenem domu nastanjena na varovanem oddelku – na enoti za stanovalce z demenco in je tudi nepokretna. Medtem ko so jo doslej zjutraj posedli na invalidski voziček, po kosilu pa so jo polegli nazaj v posteljo, nato pa so jo običajno po počitku ponovno posedli v voziček in odpeljali v skupni prostor, je po novem režim takšen, da jo bodo enkrat dnevno posedli na voziček. Predlagateljica meni, da so delovni proces spremenili v škodo najbolj nemočnih, ki so obsojeni na ležanje, tudi če bi lahko sedeli in čas preživeli v skupnem prostoru, zaradi bolezni in starosti pa tega tudi izraziti ne morejo.

Predlog za obravnavo diskriminacije je sicer vložen zaradi spremembe režima posedanja dementne in nepokretne matere predlagateljice na invalidski voziček. Vendar je Zagovornik primer ocenil kot splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo (drugi odstavek 34. člena ZVarD) ter sprejel odločitev, da bo primer obravnaval po uradni dolžnosti ter obravnavo primera razširil tudi na vse druge nepokretne stanovalce doma, saj se režim spreminja za vse stanovalce, ki za transfer na voziček potrebujejo pomoč dveh oseb oz. bolniško dvigalo.

[1] Gre za predlagatelja, ki Zagovornika obvesti o obstoju diskriminacije, pri čemer sam nima položaja domnevno diskriminirane osebe (prvi odstavek 34. člena ZVarD).

Zagovornikove naloge in pooblastila ureja 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), ki določa, da je Zagovornik pristojen za obravnavo primerov domnevne diskriminacije ter nudenje neodvisne pomoči in svetovanje diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo. Zagovornik je v okviru svoje sistemske funkcije pristojen tudi za spremljanje splošnega stanja v Republiki Sloveniji na področju varstva pred diskriminacijo in položaja oseb z določenimi osebnimi okoliščinami ter pripravo neodvisnih poročil in **priporočil** državnim in drugim organom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije.

Zagovornik je v konkretnem primeru izpeljal ugotovitveni postopek po 5. poglavju ZVarD. Diskriminacije v obravnavanem primeru, kot bo obrazloženo v nadaljevanju, ni ugotovil, je pa ugotovil nekatera druga dejstva in okoliščine, ki narekujejo sprejem tega priporočila.

Diskriminacija oz. neenako obravnavanje sta prepovedana na vseh področjih družbenega življenja, tudi na področju socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom ter socialnimi ugodnostmi, kakor določa 2. člen ZVarD.

Zagovornik je v obravnavanem primeru ugotavljal, ali gre v obravnavani zadevi za intersekcijsko diskriminacijo na podlagi starosti, invalidnosti in zdravstvenega stanja.

Področje socialno varstvenih storitev ureja Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Iz 11. člena ZSV izhaja, da je ena od storitev, namenjenih odpravljanju socialnih stisk in težav, tudi institucionalno varstvo, ki se izvaja po normativih in standardih, ki jih predpiše minister, pristojen za socialno varstvo. Normativi in standardi so določeni v Pravilniku o standardih in normativih socialno varstvenih storitev (v nadaljevanju: Pravilnik) .

Pravilnik v 8. členu ureja institucionalno varstvo in določa, da je institucionalno varstvo oblika obravnave v zavodu, drugi družini ali drugi organizirani obliki, ki upravičencem nadomešča, dopolnjuje ali zagotavlja funkcijo doma ali lastne družine. Obsega osnovno oskrbo in socialno oskrbo v skladu s tem pravilnikom in zdravstveno varstvo po predpisih s področja zdravstvenega varstva. Odraslim osebam z motnjami v duševnem in telesnem razvoju se v okviru institucionalnega varstva zagotavljajo še posebne oblike varstva. Osnovna oskrba zajema bivanje, organiziranje prehrane, tehnično oskrbo in prevoz. Socialna oskrba je strokovno vodena dejavnost, namenjena izvajanju vsebin socialne preventive, terapije in vodenja upravičencev. Vključuje izvajanje nalog varstva, posebnih oblik varstva, vzgoje in priprave na življenje in nalog vodenja. Varstvo pomeni nudenje pomoči pri vzdrževanju osebne higiene in izvajanju dnevnih aktivnosti (vstajanju, oblačenju, premikanju, hoji, komunikaciji in pri orientaciji). Posebne oblike varstva so namenjene ohranjanju in razvoju samostojnosti, razvoju socialnih odnosov, delovni okupaciji, korekciji in terapiji motenj, aktivnemu preživljanju prostega časa ter reševanju osebnih in socialnih stisk. V Pravilniku je določeno, da podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe za področji institucionalnega varstva starejših in institucionalnega varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva določi Skupnost socialnih zavodov Slovenije, skladno z javnim pooblastilom iz 68.b člena ZSV.

Skupnosti socialnih zavodov Slovenije je namreč z 68.b členom ZSV podeljeno javno pooblastilo, skladno s katerim le-ta v skladu z veljavnimi normativi in standardi iz drugega odstavka 11. člena ZSV določa podrobnejše standarde za izvajanje posameznih vrst oskrbe in kriterije za določitev vrst oskrbe, glede na potrebe uporabnikov storitve na področju dejavnosti skupnosti.

Zagovornik je v postopku obravnave domnevne diskriminacije ugotavljal, v katero pravico stanovalcev naj bi zaradi spremembe režima posedanja posegali. Zagovornik je ugotovil, da v Republiki Sloveniji sicer obstaja Pravilnik o standardih in normativih socialno varstvenih storitev, ki je bil sprejet na podlagi 11. člena ZSV. Podrobnejši standardi za izvajanje posameznih vrst oskrbe za področji institucionalnega varstva starejših in institucionalnega varstva posebnih skupin odraslega prebivalstva pa nikoli niso bili

sprejeti. Iz javno dostopnih podatkov izhaja, da je prvi predlog standardov Skupnost socialnih zavodov Slovenije pripravila že v letu 2008, pa le-ti do danes še niso bili sprejeti.

Za obravnavo konkretnega primera to pomeni, da imajo stanovalci v skladu z 8. členom Pravilnika pravico do pomoči pri vstajanju, oblačenju, premikanju, hoji, komunikaciji in pri orientaciji, vendar standard ni konkretiziran do te mere, da bi bil vsem stanovalcem vnaprej poznan zagotovljeni minimalni obseg teh storitev. Zaradi tega za stanovalce tudi ni določen enak nivo oskrbe, saj vsak izvajalec glede na strokovna izhodišča in zmožnosti sam oblikuje ter določi podrobnejše kriterije v internih aktih, ki jih potrjuje organ upravljanja vsakega posameznega izvajalca. To pa je po oceni Zagovornika v nasprotju s 4. členom ZSV, ki določa, da se pravice do storitev uveljavljajo po načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence, pod pogoji, ki jih določa zakon.

Ker standard posedanja nepokretnih stanovalcev na invalidski voziček ni konkretiziran (opredeljuje zgolj s pavšalno navedbo, da imajo upravičenci pravico do pomoči pri vstajanju in premikanju), Zagovornik ni ugotovil enega od bistvenih elementov diskriminacije po ZVarD, saj ni mogel potrditi očitka, da je bilo upravičencem s spremembo režima posedanja – šlo je za zmanjšanje frekvence – poseženo v katero od njihovih pravic oz. ugodnosti, ne glede na to, da je bil ta poseg gotovo izveden v škodo varovancev. Da je temu tako, je posredno priznal tudi Dom, ko je v odgovoru pojasnil, da so s težkim srcem sprejeli odločitev o spremembi frekvence posedanja.

V naslednji fazi pa je Zagovornik položaj nepokretnih stanovalcev Doma primerjal s položajem nepokretnih stanovalcev drugih domov, ki izvajajo institucionalno varstvo. Pregledal je podrobnejše standarde in normative desetih naključno izbranih domov in ugotovil, da v nobenem od teh domov nepokretnih stanovalcev ne posedajo dvakrat na dan. Ureditve so podobne in standardi so določeni, kot sledi: v dveh domovih 1 x dnevno oz. po naročilu zdravnika (ob vikendih samo en dan); vstajanje in posedanje po naročilu zdravnika; 1 x dnevno; frekvenca ni določena; v dveh domovih v skladu s sposobnostmi stanovalcev in zmožnostmi zavoda; v skladu s strokovnimi standardi; v skladu z navodili zdravnika; 1 x dnevno ob delovnih dneh. Zagovornik je ugotovil, da so nepokretni stanovalci Doma v primerljivem položaju z nepokretnimi stanovalci drugih domov.

Zagovornik se ne more opredeljevati do ustreznosti frekvence posedanja nepokretnih stanovalcev na invalidski voziček, saj gre za vprašanje, do katerega se morajo opredeliti socialno varstvene in medicinske stroke. Ugotavlja pa, da je z vidika ZVarD, ki določa enako dostopnost do socialnih pravic in ugodnosti, sporno predvsem to, da podrobnejši standardi za stanovalce sploh niso določeni in so prepuščeni urejanju posameznih domov. Le-ti pa, kot izhaja iz odgovora Doma in tudi iz pregledanih standardov naključno izbranih desetih domov, posedanje izvajajo v skladu z zmožnostmi zavoda. To je v nasprotju z ZSV, saj ta tudi v 68.b členu določa, da morajo biti podrobnejši standardi in normativi oblikovani glede na potrebe uporabnikov storitve na področju dejavnosti Skupnosti.

Zagovornik v zaključku ugotavlja, da je v slovenski zakonodaji položaj vseh nepokretnih stanovalcev, ki so vključeni v institucionalno varstvo, primerljiv in Zagovornik razlikovanja v omenjenem primeru ni ugotovil, zato v obravnavanem primeru ni ugotovil diskriminacije v smislu ZVarD. Zaskrbljujoče in hkrati paradoksalno pa je, da enak položaj stanovalcev ni posledica doslednega spoštovanja enakosti stanovalcev pri uveljavljanju njihovih pravic, temveč posledica odsotnosti jasno definiranih standardov, ki bi sploh omogočali primerjavo med nivojem storitev, ki so jih deležni. Se je pa pri obravnavi tega konkretnega primera Zagovornik seznanil s položajem vseh oseb, ki so vključene v institucionalno varstvo starejših, ter ugotovil, da na tem področju ni zagotovljeno ustrezno varstvo oseb pred diskriminacijo, oziroma enako obravnavanje vseh oseb, kot to določa 2. člen ZVarD, pri čemer ne gre zgolj za nepokretne stanovalce domov temveč za **vse stanovalce, ki so vključeni v institucionalno varstvo**. Primer torej izpostavlja najširši možen problem, saj ne zadeva zgolj stanovalcev, ki bi bili primerljivi s predlagateljičino materjo, temveč je zaradi nedorečenih standardov diskriminaciji izpostavljenih preko 20 tisoč v socialno varstvenih zavodih nastanjenih oseb.[2] Gre torej za vseobsegajoč

[2] Po podatkih Skupnosti socialnih zavodov: http://www.ssz-slo.si/splosno-o-domovih-in-posebnih-zavodih/

problem, ki terja sistemsko ureditev, ki bi odpravila izpostavljenost tveganju diskriminacije zaradi več osebnih okoliščin, ki v večini prizadevajo najbolj ranljive skupine posameznikov.

Iz gradiva 22. nujne seje **Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide** z dne 7. 5. 2019 izhaja, da naj bi Skupnost socialnih zavodov Slovenije oblikovala podrobnejše standarde in normative storitev do konca leta 2019, zakon, ki bo urejal področje dolgotrajne oskrbe, pa naj bi bil predlagan v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije v času trajanja mandata aktualne vlade.

Glede na to, da je bila že pred desetletjem kot ena od prioritetnih nalog[3] določena izvedba podrobnejših standardov oskrbe, ki jo je Skupnost pripravljala v letih med 2005 in 2008, pa standardi še danes, več kot desetletje po njihovem oblikovanju niso sprejeti ter da gre za položaj najranljivejše skupine oseb v družbi – to so praviloma starejše in slabotne osebe – Zagovornik na vaše ministrstvo naslavlja ***priporočilo***, da z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije v prihodnje **takoj prične z dejavnostmi, usmerjenimi v sprejem podrobnejših standardov**, ter da izvedbe le-tega ponovno ne odlaga do konca leta 2019 ali do sprejema zakona, ki bo urejal področje dolgotrajne oskrbe. Sprejem tega zakona je namreč iz javno dostopnih virov znova odložen na nedoločen čas in se lahko raztegne vse do konca mandata te vlade, kar pa je za stanovalce domov, ki danes potrebujejo socialno varstvo, nevzdržno. Standardi naj bodo strokovno utemeljeni ter naj temeljijo na potrebah uporabnikov storitev institucionalnega varstva. Le v primeru, če bodo sprejeti ustrezni standardi za človeka dostojno življenje v starosti, tako da bo dosežen tudi standard dostojanstva starejših oseb, ter da bodo socialne storitve dostopne vsem upravičencem pod enakimi pogoji, bo zadoščeno tudi standardom varstva pred diskriminacijo.

Lepo pozdravljeni,

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje
diskriminacije in zagovorništvo

Poslano:
- naslovniku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

[3] kot izhaja iz vašega Odgovora na pisno poslansko vprašanje Marijana Pojbiča v zvezi z institucionalnim varstvom starejših, št. 0010-192/2017/2 z dne 17. 1. 2018