



Zadeva: 050-29/2020/12
Datum: 22. 11. 2022

Zadeva: Ocena diskriminatornosti Zakona o socialnem vključevanju invalidov (Uradni list RS, št. 30/18, 196/21 – ZDOsk in 206/21 – ZDUPŠOP)

1. Vsebina prejete pobude za obravnavo

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel predlog za obravnavo domnevno diskriminatorne ureditve statusa invalida ter s tem povezanih upravičenj po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov¹ (v nadaljevanju: ZSVI). Pobudnica opisuje primer posameznika z diagnozo paranoidne shizofrenije, ki naj bi, kot izhaja iz mnenja invalidske komisije I. stopnje, predstavljala »zmerno duševno prizadetost«, zaradi katere se oseba ne more sama vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti. Prizadetost je nastala v mladostni dobi oziroma v času rednega šolanja do dopolnjenega 26. leta starosti. Iz mnenja invalidske komisije izhaja, da so možnosti zdravljenja pri posamezniku izčrpane, da izboljšanja ni mogoče pričakovati, kvečjemu slabšanje, in da zaradi psihiatrične bolezni ni sposoben za pridobitno delo. Posamezniku je bila izdana odločba o nezaposljivosti. V postopku priznanja statusa invalida po ZSVI je bila primarno posamezniku priznana pravica do nadomestila, nato pa mu je bila z obrazložitvijo, da omenjena diagnoza predstavlja duševno bolezen in ne motnjo v duševnem razvoju (kot jo opredeljuje prva alineja prvega odstavka 3. člena ZSVI), pravica odvzeta oziroma je bila odločba prvostopenjskega organa razveljavljena. Pobudnica meni, da opredelitev statusa invalida po ZSVI (3. člen) in s tem povezana upravičenja niso skladna z načelom prepovedi diskriminacije, saj določene kategorije posameznikov (kot npr. posameznike z diagnosticiranimi duševnimi boleznimi) neupravičeno izključuje iz kroga upravičencev.

2. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena Zakona o varstvu diskriminacije (Uradni list RS, št. [33/16](#) in [21/18](#) – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD), skladno s katerim lahko, 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 pooblasti.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD 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 specifična osebna okoliščina pomemben razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki

¹ Uradni list RS, št. 30/18, 196/21 – ZDOsk in 206/21 – ZDUPŠOP.

so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. 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. Po 14. členu Ustave Republike Slovenije pa so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. 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 (prvi odstavek 6. člena ZVarD). 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 (drugi odstavek 6. člena).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo 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. ZVarD izrecno navaja področje socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, kot področje varstva pred diskriminacijo oziroma enake obravnave (peta alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD).

Zagovornik domnevno diskriminatoren predpis / zakon ocenjuje po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presoјalo 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 zatrdjevano 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 prestopi t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Obravnavanje posameznikov pod slabšimi pogoji, ki temeljijo na osebnih okoliščinah, je lahko dopustno, vendar le izjemoma in pod pogoji testa sorazmernosti. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije vsebuje prvi odstavek 13. člena ZVarD, skladno s katerim neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Posredna diskriminacija pa je dopustna pod pogojem, če navidezno nevtralna določba, merilo ali praksa, ki povzroča nesorazmeren učinek na skupino z določeno osebno okoliščino, objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

Test za presojo dopustnosti izjem po ZVarD izhaja iz ustavnega testa za presojo dopustnosti posega v človekove pravice. Poseg v človekove pravice, kakršna je zapoved enakega obravnavanja, je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, poteka po istem mehanizmu, kot ga je razvilo Ustavno sodišče, pri čemer pa diskriminacija po ZVarD 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 ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

3. Pridobljena pojasnila in podatki v postopku

Zagovornik je v zvezi z navedbami pobudnice na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) naslovil zaprosilo za posredovanje pojasnil² glede ureditve statusa invalida po ZSVI. Ministrstvo je glede kroga upravičencev do priznanja statusa invalida po ZSVI pojasnilo,³ da so se od uveljavitve starega Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb⁴ (v nadaljevanju: ZDVRTPO), ki ga je nadomestil ZSVI, pojavile novo prepoznane skupine invalidov, ki imajo zaradi svoje invalidnosti specifične značilnosti in potrebe (npr. osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro, ki so od leta 2007 nameščene v institucionalni oskrbi v enoti VDC Nova Gorica v Stari Gori, čeprav vsebine, ki jih potrebujejo, niso opredeljene v Pravilniku o socialno varstvenih storitvah kot vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji; osebe z avtističnimi motnjami so se včasih opredeljevale kot duševno prizadete osebe, čeprav so motnje avtističnega spektra zelo raznolike, med avtisti so tudi nadpovprečno inteligentne osebe na določenih področjih, ki imajo težave npr. pri navezovanju socialnih stikov; gluhoslepe osebe, ki so bile zaradi »dvojne invalidnosti« - izgube sluha in vida hkrati, prepoznane kot posebna skupina invalidov tudi v mednarodnem okolju).

Glede vključenosti načel oziroma določb Konvencije o pravicah invalidov, ki invalidnost opredeljuje glede na ovire (zmanjšanje zmožnosti), ki jih okvara povzroča v interakciji med značilnostmi osebe in neustreznimi značilnostmi okolja (t.i. socialni model invalidnosti) in ne glede na zdravstveno stanje, ki povzroča invalidnost (t.i. medicinski model invalidnosti), v ZSVI, je ministrstvo pojasnilo, da je Konvencija o pravicah invalidov zelo splošen dokument, ki na načelni ravni poziva države podpisnice k nediskriminaciji vseh oseb, ki imajo kakršno koli oviranost zaradi osebnih okoliščin, torej tudi zaradi starosti. Ob tem se po oceni ministrstva seveda ne more sklepati, da so vse osebe s kakršnimi koli primanjkljaji tudi invalidi. Ministrstvo dalje pojasnjuje razliko med osebami z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju in osebami z diagnosticiranimi duševnimi boleznimi. Bistvena razlika je v tem, da osebe z zmerno motnjo v duševnem razvoju funkcionirajo na nivoju 3–7 let starega otroka (IQ imajo od 35 – 49). Osebe z diagnosticirano duševno boleznijo (gre torej za bolezen, tudi z paranoidno shizofrenije kot eno najtežjih) pa lahko ob ustrezni psihiatrični

² Dokument št. 050-29/2020/2 z dne 26. 8. 2021.

³ Dokument št. 070-70/2021/2 z dne 1. 9. 2021.

⁴ Uradni list SRS, št. 41/83, Uradni list RS, št. 114/06 – ZUTPG, 122/07 – odl. US, 61/10 – ZSVarPre, 40/11 – ZSVarPre-A in 30/18 – ZSVI.

obravnavi in ob rednem jemanju zdravil funkcionirajo v družbi samostojno. Mnogi od njih so dokončali študij in se lahko zaposlijo in preživljajo s svojim delom, še posebej ob nudenju ustrezne podpore skupnosti, v kateri živijo. Posledično te osebe niso izključene iz skupnosti, kar bi le poslabšalo njihove težave. Ministrstvo za zdravje je pripravilo Resolucijo o nacionalnem programu duševnega zdravja in pred kratkim še Akcijski program za njegovo izvajanje. Ministrstvo je pojasnilo, da se Ministrstvo za zdravje zaveda, da je področje duševnega zdravja pri nas slabo urejeno, zato je že pred časom aktivno pristopilo k reševanju težav na tem področju (npr. na centrih za socialno delo so zaposleni koordinatorji duševnega zdravja, ki osebam s težavami v duševnem zdravju pomagajo »usmerjati njihovo življenje«).

Zagovornik je na ministrstvo naslovilo vprašanje, na kakšni pravni podlagi lahko status invalida pridobi oseba brez delovne dobe, ki ima duševno bolezen oziroma težavo v duševnem zdravju, katere bolezensko stanje je trajno oziroma se izboljšanja stanja ne pričakuje, oseba pa je tudi nezmožna za delo (z izdano odločbo o nezaposljivosti). Ministrstvo je pojasnilo, da odločbo o nezaposljivosti po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) lahko pridobijo osebe, ki so kot iskalci zaposlitve prijavljeni na Zavodu RS za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod) in za katere se tekom zaposlitvene rehabilitacije ugotovi, da so zaradi več težav, ki jih imajo, v danem trenutku nezaposljive. Pri teh osebah ne gre le za težave v duševnem zdravju, lahko gre za kombinacijo z lažjo motnjo v duševnem zdravju, z neprilagojeno vedenjsko motnjo, ugotovljene telesne okvare, ki jih ovirajo pri zaposlovanju. Te osebe imajo lahko status invalida tudi po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ), status invalida po vojni zakonodaji, v kolikor pa statusa invalida niso pridobile po drugih predpisih, ga lahko pridobijo po ZZRZI. Invalidi z delovno dobo, ki so obravnavani pred invalidsko komisijo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki ugotovi, da so zaradi okvar in težav, ki jih imajo, nesposobne za pridobitno delo, pridobijo status invalida I. kategorije z ali brez pravice do invalidske pokojnine (odvisno od delovne dobe, ki jo imajo).

Osebe z odločbo o nezaposljivosti po ZZRZI ali priznано I. kategorijo invalidnosti po ZPIZ pridobijo pravico do denarne socialne pomoči ob izpolnjevanju pogojev za to (npr. so brez premoženja, so brez partnerja, ki bi jih bil dolžan preživljati, itd.) in pravico do varstvenega dodatka. Skupni znesek je enak nadomestilu za invalidnost po ZSVI, razlika je v tem, da pri pravici do nadomestila za invalidnost po ZSVI premoženjsko stanje osebe ni pomembno.

Ministrstvo je pojasnilo, da ocenjuje, da je sistem socialne varnosti za osebe z diagnosticiranimi duševnimi boleznimi ustrezen. Ob tem opozarjajo, da se je njim sicer neznano število oseb z odločbo o nezaposljivosti po izdani odločbi zaposlilo, ko so si drugače uredile življenje oziroma so se jim življenjske okoliščine spremenile (npr. poroka, rojstvo otroka, itd.). Osebam z odločbo o nezaposljivosti po ZZRZI in mlajšim invalidom I. kategorije po ZPIZ so namenjeni programi socialne vključenosti po ZZRZI. Programi imajo tako socialne vsebine, kot tudi delovne vsebine z namenom ohranjanja in večanja delovne kondicije teh oseb. Cilj programov je (ponovni) vstop na trg dela, saj to pomeni tudi socialno vključevanje teh oseb z namenom dviganja njihove samozavesti in občutka skrbi za zagotavljanja lastne socialne varnosti. Vključitev v programe je prostovoljna, izvajalci so izbrani na javnih razpisih. Od okoli 4000 oseb, ki so do sedaj pridobile odločbo o nezaposljivosti po ZZRZI, jih je v programe vključenih cca 700.

Zagovornik je ministrstvo z dokumentom št. 050-29/2020-9 z dne 18. 2. 2022 seznanil z dotedanji ugotovitvami v postopku ter ga zaprosil za dodatna pojasnila.

Ministrstvo je dodatno pojasnilo,⁵ da je Zakon o duševnem zdravju pripravilo Ministrstvo za zdravje, vendar omenjeni zakon osebam s težavami v duševnem zdravju ne zagotavlja prejemkov.

V zvezi s pridobitvijo statusa invalida za osebe s težavami v duševnem zdravju je ministrstvo pojasnilo, da lahko pridobijo navedeni status po ZZRZI, če pa so bile vključene v zavarovanje, lahko pridobijo status invalida po ZPIZ. Osebe s I. kategorijo invalidnosti po ZPIZ iz tega naslova ne pridobijo nobenih finančnih sredstev (invalidske pokojnine), če niso dopolnile vsaj 15 let delovne dobe. Zaradi navedenega te osebe nimajo prejemkov, ki bi bili primerljivi z nadomestilom za invalidnost po ZSVI.

Višina nadomestila za invalidnost od 1. 3. 2022 znaša 620,18 eura. Nadomestilo v tem znesku osebam pripada ne glede na premoženjsko stanje same osebe ali premoženjsko stanje njene družine.

Glede vprašanj Zagovornika:

- kateri legitimni cilj oz. cilje zasleduje sporna ureditev prvega odstavka 3. člena ZSVI, ki iz kroga upravičencev do statusa invalida po navedenem zakonu in s tem povezanih upravičenj (nadomestilo za invalidnost) izključuje določene kategorije posameznikov z invalidnostmi (npr. posameznike z diagnosticiranimi duševnimi boleznimi, ki so pridobitno nezmožni);
- ali in zakaj je izključitev iz kroga upravičencev do statusa invalida po ZSVI in s tem povezanih upravičenj (nadomestilo za invalidnost), primerno sredstvo za doseganje tega cilja;
- ali in zakaj je izključitev iz kroga upravičencev do statusa invalida po ZSVI in s tem povezanih upravičenj (nadomestilo za invalidnost), (nujno) potrebno sredstvo za doseganje tega cilja;
- ali cilja ni mogoče doseči z drugimi – za posameznike z diagnosticiranimi boleznimi, ki so pridobitno nezmožni – milejšimi sredstvi, ukrepi ter ali in zakaj je izključitev iz kroga upravičencev do statusa invalida po ZSVI in s tem povezanih upravičenj (nadomestilo za invalidnost), sorazmerno sredstvo za doseganje tega cilja,

je ministrstvo odgovorilo, da 3. člen ZSVI ne izključuje določenih kategorij posameznikov z invalidnostmi, temveč taksativno našteva, kdo so upravičenci do pridobitve statusa po ZSVI in s tem povezanih pravic. Dalje je pojasnilo, da v Republiki Sloveniji osebe z invalidnostjo lahko pridobijo status invalida po različnih zakonih, s tem pa so povezane tudi pravice do denarnih prejemkov. Vsak zakon predpisuje pogoje, pod katerimi osebi z invalidnostmi pripadajo tudi finančne pravice. Tako so pravice različnih invalidov različne, saj nekatere finančne posledice izhajajo iz naslova zavarovanja za primer nastanka invalidnosti, druge pa se financirajo neposredno iz proračuna Republike Slovenije.

V zaključku je ministrstvo opozorilo še na 27. člen Konvencije o pravicah invalidov, ki ureja področje dela in zaposlovanja invalidov. Republika Slovenija invalidom omogoča vse pravice v zvezi z delom in zaposlovanjem, torej spodbuja možnosti za zaposlovanje invalidov preko storitev zaposlitvene in poklicne rehabilitacije, napredovanje na delovnem mestu, pomoč pri iskanju, pridobivanju, ohranjanju zaposlitve in ponovne zaposlitve, preko javnih razpisov spodbuja možnosti za samozaposlitev, podjetništvo, razvoj socialnega podjetništva, zaposluje invalide v javnem sektorju, financira prilagoditve delovnih mest in sredstev za delo za invalide, omogoča invalidom pridobivanje delovnih izkušenj na odprtem trgu dela, ipd. Invalidi imajo ob zaposlitvi enake pravice do plače kot delavci nasploh in vse druge pravice, povezane z delovnim razmerjem.

⁵ Dokument št. 070-70/2021/5 z dne 18. 5. 2022.

4. Vsebina ocene diskriminatornosti

Zagovornik je v konkretnem postopku na podlagi 38. člena ZVarD ocenjeval, ali je določba 3. člena ZSVI, ki določa krog upravičencev, skladna z načelom enakega obravnavanja oziroma ali je z omenjeno določbo kršena prepoved diskriminacije.

Upošteva je navedbe predlagateljice, da zakon neupravičeno izpušča iz kroga upravičencev do statusa invalida in s tem povezanih upravičenj določene kategorije invalidov, ki so v primerljivih položajih, je Zagovornik v konkretnem postopku ocenjeval, ali 3. člen ZSVI iz kroga upravičencev neupravičeno izpušča tiste posameznike z diagnosticiranimi dolgotrajnimi duševnimi boleznimi, katerih izboljšanja ni mogoče pričakovati ter zaradi katerih se posamezniki ne morejo sami vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, saj so dela nezmožni (izdana odločba o nezaposljivosti).

4.1. Pravni okvir

Skladno s 14. členom Ustave so v RS vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Načelo socialne države je, kolikor se nanaša na socialne interese invalidov kot ene izmed ogroženih skupin prebivalstva, izpeljano v 52. členu Ustava RS, ki določa, da je invalidom v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo ter usposabljanje za delo. Otroci z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju ter druge huje prizadete osebe imajo pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi. Izobraževanje in usposabljanje iz prejšnjega odstavka se financira iz javnih sredstev.

Pravica do posebnega varstva invalidov kot posebna človekova pravica je pravica pozitivnega statusa, s katero se je država zavezala, da bo vodila aktivno invalidsko politiko in v njenem okviru sprejela različne ukrepe, s ciljem izboljšati položaj invalidov v družbi.⁶ Pravica do posebnega varstva invalidov pomeni torej zbir različnih pravic invalidov. Med drugim se prekriva tudi s pravico oseb z invalidnostmi do socialne varnosti iz 50. člena Ustave, kakor tudi z njihovo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave ter s pravico do nedotakljivosti njihove telesne in duševne celovitosti iz 35. člena Ustave.

8. člen Ustave določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.

Konvencija o pravicah invalidov⁷ (v nadaljevanju: KPI), ki jo je Slovenija ratificirala leta 2008, zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo in spodbujajo polno uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse invalide brez kakršne koli diskriminacije zaradi invalidnosti. Konvencija v 1. členu določa, da so invalidi ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi. Dalje v 28. členu določa, da se invalidom priznava pravica do ustrezne življenjske ravni in socialne varnosti. Kot je v povezavi z omenjeno določbo izpostavilo tudi že Ustavno sodišče (v odločbi

⁶ Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-122/20017/07-45 z dne 13. 12. 2007.

⁷ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08.

U-I-11/07 z dne 18. 10. 2007) mora država invalidom, zlasti z upoštevanjem njihovih posebnih potreb, zagotavljati možnosti za dostojno življenje, kar najprej pomeni zagotavljanje minimalnih standardov za preživetje oziroma zagotavljanje minimalne stopnje dohodkovne varnosti.

Pravna ureditev pravic invalidov in invalidskega varstva v okviru sistema socialne varnosti, ki temelji na 52. členu Ustave, je v slovenskem pravnem redu urejena s številnimi predpisi. Invalidi namreč niso homogena skupina, za katero bi bila značilna enotna definicija invalidnosti in enotna ureditev njihovih pravic. Slovenski pravni red določa več skupin invalidov, katerih položaj z določenimi predpisi deloma enotno ureja, deloma pa ureja njihov položaj še s posamičnimi specialnimi predpisi. To so, med drugim, Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (v nadaljevanju: ZIMI)⁸, Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) in drugi specialni zakoni, med katere sodi tudi ZVarD.

*

Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), ki je predmet ocene, je začel veljati 1. 1. 2019, nadomestil pa je Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP) iz leta 1983. ZSVI ureja status in pravice najtežjih invalidov v Republiki Sloveniji in, primerjalno z ZDVDTP, širi krog upravičencev, tako da poleg oseb z zmernimi, težjimi in težkimi motnjami v duševnem razvoju in najtežje gibalno oviranih oseb kot upravičence oziroma posameznike, ki lahko pridobijo status invalida, določa tudi osebe z avtističnimi motnjami, ki imajo hudo obliko neprilagojenega vedenja, ki jim onemogoča samostojno življenje in pridobivanje sredstev za preživljanje, gluhoslepe osebe in osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro.

Namen ZSVI je zagotoviti polnoletnim osebam, ki si zaradi svoje invalidnosti ne morejo same zagotavljati socialne varnosti in se vključevati v družbo, pravico do nadomestila, pravico do dodatka za pomoč in postrežbo in storitev socialnega vključevanja za sodelovanje ter vključenost v družbo. Z zagotovitvijo nadomestila, dodatka za pomoč in postrežbo in storitev socialnega vključevanja se tem osebam z invalidnostmi omogoča, da živijo v skupnosti – če je le možno, s primerno podporo v domačem okolju –, kjer enako kot drugi ljudje odločajo o svojem življenju na vseh ravneh, ko to zmorejo, oziroma prejmejo storitve socialnega vključevanja povsod tam, kjer jih potrebujejo, ter ustrezno svetovanje in pomoč pri odločanju.

Status invalida po ZSVI (prvi odstavek 3. člena) pridobi polnoletna oseba, državljan RS ali tujec s stalnim prebivališčem ali dovoljenjem za prebivanje v RS:

- z zmernimi, težjimi ali težkimi motnjami v duševnem razvoju,
- 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,
- 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.

Skladno z drugim odstavkom 3. člena je pogoj za pridobitev statusa invalida, 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

⁸ Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI), Uradni list RS, št. 94/10, 50/14, 32/17.

nastane tudi pozneje, vendar pred prvo zaposlitvijo oziroma, če iz naslova zavarovanja ne pridobijo nobenih pravic.

Iz prejetega predloga za obravnavo izhaja, da oseba z diagnosticirano paranoidno shizofrenijo, ki je dela nezmožna (izdano odločbo o nezaposljivosti) ter pri kateri so možnosti zdravljenja izčrpane, pri čemer tudi ni mogoče pričakovati izboljšanja, statusa invalida po ZSVI ter s tem povezanih upravičenj ne morejo pridobiti, kajti šlo naj bi za duševno bolezen in ne motnjo v duševnem razvoju, kot jo za pridobitev statusa invalida po ZSVI predvideva prvi odstavek 3. člena.

*

Zakon o varstvu pred diskriminacijo določa, da je diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine prepovedana (drugi odstavek 4. člena). ZVarD med varovanimi osebnimi okoliščinami, na podlagi kateri je razlikovanje med posamezniki prepovedano, izrecno navaja tudi **invalidnosti**, slednja pa je varovana tudi na ustavni ravni. Leta 2004 je bila namreč z dopolnitvijo 14. člena Ustave, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine zagotovljene vsakomur ne glede na osebne okoliščine, kot osebna okoliščina izrecno pripoznana tudi invalidnost.

Pojem invalidnosti kot osebne okoliščine je izrazito dinamičen, mednarodno pravo pa priznava, da je pomensko odprt. Invalidnost je namreč koncept, ki se razvija in je posledica medsebojne interakcije med osebami z oviranostmi ter družbenimi in fizičnimi ovirami v okolju, ki tem osebam preprečujejo, da bi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi.

Zagovornik pri zapolnjevanju termina invalidnosti kot osebne okoliščine izhaja iz Konvencije o pravicah invalidov. KPI v 1. členu določa: »Invalidi so ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.«⁹ Odbor za pravice invalidov šteje, da konvencijska definicija zajema tudi posameznike z psihosocialnimi invalidnostmi (*ang.* psychosocial disability).¹⁰ Agencija Evropske unije za temeljne pravice je v svojem poročilu zavzela stališče, da konvencijska definicija *brez dvoma* vključuje osebe s težavami v duševnem zdravju, vsaj kadar gre za dolgotrajna stanja.¹¹

Invalidnost je torej treba hkrati razumeti tako v t.i. medicinskem (oviranost, ki izhaja iz telesnih oz. duševnih značilnosti oz. meja zmožnosti osebe za običajne telesne in duševne funkcije oz. dejavnosti) kot tudi v socialnem modelu (funkcionalna oviranost, ki v povezavi s prvo izhaja iz ravnanja in odnosov ljudi do oseb z invalidnostmi in ljudi zaznamuje pri njihovem socialnem delovanju in sodelovanju v socialnem življenju). Kot ugotavlja tudi Varuh

⁹ Po mnenju Varuha je prevod angleške besede *impairment* neustrezen. Ustreznejši prevod bi bil *prizadetost*. Ta v smislu zdravstvene izkušnje pomeni vsako izgubo ali nenormalnost psihološke, fiziološke anatomske strukture in funkcije. Angleški termin je tako širši, saj zajema tudi primere, ko določena bolezen ali poškodba ni posledica neke zunanje zaznavne mehanične spremembe. (glej Republika Slovenija, Varuh Človekovih pravic, Vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj enaki, 22. 7. 2021, op. št. 4; dostopno na spletni strani: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/vsi-so-enaki-le-da-so-nekateri-malo-bolji/>).

¹⁰ Glej npr. United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 1 (2014) – Article 12: Equal recognition before law, str. 2; dostopno na spletni strani: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G1403120.pdf?OpenElement>.

¹¹ European Union Agency for Fundamental Rights, The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law – Understanding disability as defined by law and the duty to provide reasonable accommodation in European Union Member States, str. 10; dostopno na spletni strani: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1797-FRA-2011-Legal-protection-persons-mental-health-problems-report_EN.pdf.

človekovih pravic, sklicujoč se na mnenje Odbora za pravice invalidov,¹² je treba v RS zamenjati izključno medicinski model invalidnosti, ki poudarja okvaro, ki povzroča invalidnost, s socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja oviro, ki jo ima posameznik zaradi invalidnosti.¹³ Zagovornik se, upoštevajoč navedeno v zvezi z interpretacijo 1. člena KPI, pridružuje stališču Varuha, da iz konvencije **nedvoumno izhaja, da je med invalide, ki uživajo konvencijsko varstvo, treba šteti tudi osebe s težavami v duševnem zdravju, če je duševna okvara dolgotrajna in vpliva na posameznikovo sposobnost, da polno in učinkovito sodeluje v družbi.**¹⁴ Zato Zagovornik šteje, da osebna okoliščina invalidnosti nedvoumno zajema posameznike z diagnosticiranimi duševnimi boleznimi, katerih bolezensko stanje je trajno oz. se izboljšanja stanja ne pričakuje in ki so nezmožni za delo (z izdano odločbo o nezaposljivosti).

V posameznih primerih se osebna okoliščina invalidnosti v določeni meri pokriva z boleznijo, ki jo invalidnost povzroča. Invalidnost je vedno trajna, bolezen pa je lahko kratkotrajna ali dolgotrajna. V določenih primerih dolgotrajnih stanj je nedvoumno težko razmejiti, za katero izmed njiju gre, dolgotrajna bolezen pa pogosto rezultira v invalidski upokojitvi, kar prikazuje njuno medsebojno prepletenost. V primeru diagnoze paranoidne shizofrenije, ki predstavlja »zmerno duševno prizadetost«, zaradi katere se oseba ne more sama vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, pri čemer so možnosti zdravljenja pri posamezniku izčrpane, da izboljšanja ni mogoče pričakovati, kvečjemu slabšanje, razmejevanje med trajnostjo in dolgotrajnostjo invalidnosti oz. duševne bolezni ni na mestu. Izhajamo iz konvencijskega varstva in ovir ter potreb, ki jih invalidnost oz. bolezensko stanje, ki je njen povzročitelj, povzročata.

Ob tem Zagovornik dodatno opozarja na pojem invalidnosti po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI), ki se sklicuje na zasnovo Mednarodne klasifikacije funkcioniranja, invalidnosti in zdravja (v nadaljevanju: ICF) in Mednarodne klasifikacije bolezni, ki sicer neposredno ne govorita o statusu invalida, uvajata pa osnovne pojme in koncepte na področju invalidskega varstva. ICF pojmuje posameznikovo delovanje in invalidnost kot dinamično interakcijo med zdravstvenimi stanji (bolezni, poškodbe, motnje nezgode, itd.) in spremljajočimi dejavniki, ki vključujejo tako osebne kot okoljske dejavnike. Invalidnost je opredeljena kot rezultat zapletenega odnosa med posameznikovim zdravstvenim stanjem in osebnimi ter zunanjimi dejavniki, ki predstavljajo okoliščine, v katerih posameznik živi. Invalidnost je torej krovni termin za okvare, omejitve dejavnosti in omejitve sodelovanja. Okvaro ICF pojmuje kot izgubo ali nepravilnost v telesni strukturi ali fiziološki funkciji (vključno z duševnimi funkcijami). Okvare so motnje v telesnih funkcijah ali zgradbah, ki se kažejo kot težja nepravilnost in izguba. Telo pomeni človeški organizem v celoti. Tako vključuje tudi možgane in njihove funkcije, torej tudi duševnost kot podskupino telesnih funkcij. Telesne funkcije vključujejo tudi osnovne človeške čute kot npr. funkcije vida, vzporedna telesna zgradba pa je »oko in sorodne zgradbe«.¹⁵

4.2. Poseg v pravico: ali je posebno varstvo invalidov v primeru izključitve iz pravic iz naslova statusa invalida po ZSVI zagotovljeno z morebitnimi drugimi primerljivimi pravicami

¹² United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 16. 4. 2018; dostopno na spletni strani: https://digitallibrary.un.org/record/1483329/files/CRPD_C_SVN_CO_1-EN.pdf.

¹³ Republika Slovenija, Varuh Človekovih pravic, Vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj enaki, 22. 7. 2021; dostopno na spletni strani: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/vsi-so-enaki-le-da-so-nekateri-malo-bolj/>.

¹⁴ Prav tam.

¹⁵ Glej Predlog Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (EVA 2003-2611-0067), obrazložitev k 3. členu.

Varstvo oseb z invalidnostmi (kot zbir različnih pravic oseb z invalidnostmi) je Ustava opredelila kot posebno človekovo pravico, ki pripada invalidom. Gre za pravico pozitivnega statusa, kar pomeni, da je za njeno uresničevanje potrebno aktivno delovanje države. Z navedeno ustavno določbo se je država zavezala voditi aktivno invalidsko politiko, ki zahteva sprejemanje ustreznih ukrepov za izboljšanje dejanskega in pravnega položaja oseb z invalidnostmi.¹⁶ Kot že podrobneje pojasnjeno (točka 4.1.), je država invalidom, zlasti z upoštevanjem njihovih posebnih potreb, dolžna zagotavljati možnosti za dostojno življenje.

Na zakonodajni ravni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)¹⁷ zagotavlja osebam s statusom invalida socialno varnost na podlagi zavarovalnega principa, medtem ko ZZRZI in ZSVI zagotavljata socialno varnost osebam s statusom invalida v obliki socialnih transferjev. Osebe s statusom invalida po ZSVI so upravičene do nadomestila za invalidnost v višini minimalnih življenjskih stroškov (vsota varstvenega dodatka in denarne socialne pomoči) ne glede na premoženjsko stanje upravičenca, nezaposljive osebe s statusom invalida po ZZRZI pa so upravičene do splošnih socialnih transferjev v odvisnosti od njihovega premoženjskega statusa, osebe s statusom invalida I. kategorije po ZPIZ-2 pa prejemajo pokojnino v odvisnosti od vloženih prispevkov.

Zaradi okoliščin konkretnega primera se je Zagovornik osredotočil na možnosti polnoletnega nešolajočega se posameznika, pri katerem je invalidnost nastala pred prvo zaposlitvijo. Tako določbe ZPIZ-2 načeloma ne pridejo v poštev. Posameznik, pri katerem je pred prvo zaposlitvijo nastala invalidnost, ki je ZSVI ne predvideva, in je zaradi nje za delo nezmožen, pa lahko pridobil status invalida le po ZZRZI. Zagovornik je zato v nadaljevanju ocenjeval, kakšen obseg pravic je zagotovljen posameznikom s statusom invalida po tem zakonu in ali je primerljiv z nadomestilom za invalidnost po ZSVI.

ZSVI ureja pravice in postopek pridobitve statusa invalida osebam 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, pravico do denarnih prejemkov in možnosti, ki jim jih zagotavlja država za njihovo enakovredno vključevanje v družbo (1. člen ZSVI).

ZZRZI ureja pravico do zaposlitvene rehabilitacije in nekatera vprašanja zaposlovanja invalidov ter določa druge oblike, ukrepe in vzpodbude za njihovo zaposlovanje ter način njihovega financiranja (prvi odstavek 1. člena ZZRZI). Ministrstvo v svojih pojasnilih pojasnjuje, da lahko osebe z odločbo o nezaposljivosti po ZZRZI pridobijo pravico do denarne socialne pomoči ob izpolnjevanju pogojev za to (npr. da so brez premoženja, so brez partnerja, ki bi jih bil dolžan preživljati ...) in pravico do varstvenega dodatka. Skupni znesek je enak nadomestilu za invalidnost po ZSVI, razlika je v tem, da pri pravici do nadomestila za invalidnost po ZSVI premoženjsko stanje osebe ni pomembno.¹⁸

Zagovornik ocenjuje, da splošni socialni transferji, kot sta denarna socialna pomoč in varstveni dodatek, posebnega denarnega nadomestila za invalide ne moreta nadomestiti, saj

¹⁶ Komentar Ustave Republike Slovenije, stran št. 560.

¹⁷ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 46/13 - ZIPRS1314-A, 63/13 - ZIUPTDSV, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 111/13 - ZMEPIZ-1, 44/14, 85/14 - ZUJF-B, 95/14 - ZIUPTDSV-A, 97/14 - ZMEPIZ-1A, 95/14 - ZIPRS1415-C, 95/14 - ZUPPJS15, 95/14 - ZUJF-C, 31/15 - ZISDU-3, 90/15 - ZIUPTD, 90/15 - ZUPPJS16, 96/15 - ZIPRS1617, 102/15, 42/16 - odl. US, 80/16 - ZIPRS1718, 88/16 - ZUPPJS17, 40/17, 23/17, 75/17 - ZIUPTD-A, 65/17, 71/17 - ZIPRS1819, 28/19, 75/19 - ZIPRS2021, 75/19 - ZUPPJS2021, 75/19, 36/20 - ZIUJP, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 139/20 - ZUPPJS2021-A, 139/20, 174/20 - ZIPRS2122, 189/20 - ZFRO, 15/21 - ZDUOP, 51/21, 74/21 - ZIPRS2122-A, 121/21, 162/21, 187/21 - ZIPRS2223, 10/22.

¹⁸ Dopis MDDSZ št. 070-70/2021/2 z dne 1. 9. 2021, odgovor št. 4.

finančno breme invalidnosti najprej pade na premoženje invalida oz. najpogosteje na njegovo družino.¹⁹ Denarna socialna pomoč in varstveni dodatek sta namenjena pokrivanju socialnega tveganja revščine, zato temeljita na principu dohodkovnega cenzusa. Četudi posamezniki z invalidnostmi pogosto živijo v revščini in so iz tega naslova upravičeni do splošnih socialnih transferjev, bi morali biti deležni prejemkov iz naslova njihove invalidnosti. Poleg tega v primeru posameznikov z invalidnostmi, ki presegajo dohodkovni cenzus npr. zaradi dohodkov družine, država »breme« finančne skrbi zanje prelaga na njihove družinske člane. Na takšen način pa se ne more spodbujati čim bolj samostojno življenje oseb z invalidnostmi. Zagovornik skladno z navedenim ocenjuje, da se z izključitvijo posameznikov z diagnosticirano dolgotrajno duševno boleznijo, zaradi katere se oseba ne more sama vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, saj je pridobitno nezmožna (izdana odločba o nezaposljivosti), iz kroga upravičencev do statusa invalida in s tem povezanih upravičenj po ZSVI posega v pravico iz 52. člena v povezavi s 50. členom Ustave.

4.3. Primerljivost položajev

V konkretnem primeru je potrebno med seboj primerjati različne skupine oseb z invalidnostmi. Osebe z invalidnostmi sicer niso homogena skupina, za katero bi bila značilna enotna definicija invalidnosti in enotna ureditev njihovih pravic.²⁰ Vendar, izhajajoč iz splošne maksime, je primerljive dejanske situacije treba obravnavati enako, različne pa različno.

Pri presoji primerljivosti položajev v primeru osebne okoliščine invalidnosti je treba izhajati iz konkretnih ovir in potreb, ki jih imajo posamezniki z invalidnostmi zaradi svoje diagnoze in ne iz diagnoze same. V konkretnem primeru oviro predstavlja nezmožnost zagotavljanja sredstev za lastno preživljanje. Sredstva za lastno preživljanje pa so potrebna za zadovoljevanje potreb posameznika z invalidnostmi. Ob tem se je treba zavedati, da so finančna sredstva, ki so potrebna za njihovo kritje, višja kot v primeru posameznika brez invalidnosti. Pogosto je tudi invalidnost razlog, da posameznik nikoli ni bil oz. nikoli ne bo sposoben za delo, zaradi česar je država dolžna poskrbeti zanj.

ZSVI naj bi urejal položaj invalidov, ki zaradi invalidnosti brez pomoči drugih oseb ne morejo živeti v skupnosti in si z delom zagotavljati sredstev za preživetje, zato jim sredstva zagotavlja država.²¹ To so glede na krog upravičencev zgolj posamezniki z invalidnostmi iz prvega odstavka 3. člena ZSVI. Vsled navedenega se je torej potrebno v konkretnem primeru vprašati, ali so osebe z duševnimi boleznimi neupravičeno izključene iz statusa invalida po ZSVI glede na oviro nezmožnosti zagotavljanja sredstev za lastno preživljanje.

Ministrstvo v svojih pojasnilih poudarja, da lahko osebe z diagnosticirano duševno boleznijo (gre torej za bolezen, tudi z paranoidno shizofrenijo kot eno najtežjih) ob ustrezni psihiatrični obravnavi ob rednem jemanju zdravil funkcionirajo v družbi samostojno. Mnogi od njih so po besedah ministrstva dokončali študij in se lahko zaposlijo in preživljajo s svojim delom, še posebej ob nujenju ustrezne podpore skupnosti, v kateri živijo. Ministrstvo ob tem opozarja, da se je, ministrstvu sicer neznanu število oseb z odločbo o nezaposljivostjo po izdani odločbi zaposlilo, ko so si drugače uredile življenje oz. so se jim življenjske okoliščine spremenile (npr. poroka, rojstvo otroka...). Ministrstvo sklepno, navkljub navedbi, da se Ministrstvo za zdravje zaveda, da je področje duševnega zdravja v Sloveniji slabo urejeno,

¹⁹ Republika Slovenija, Varuh Človekovih pravic, Vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj enaki, 22. 7. 2021; dostopno na spletni strani: <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/vsi-so-enaki-le-da-so-nekateri-malo-bolj/>.

²⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS opr. št. U-I-11/07-45 z dne 13. 12. 2007, točka 20.

²¹ Predlog Zakona o socialnem vključevanju invalidov (EVA 2017-2611-0064), Obrazložitev k 1. členu, str. 18; odstopno na spletni strani: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/98742134f7149fd3a18cfb43ae90996b920a1af24f98d25c47769d4a13e38219d>.

ocenjuje, da je sistem socialne varnosti za osebe z diagnosticiranimi duševnimi boleznimi ustrezen.

V konkretni zadevi se postavlja vprašanje, ali je ureditev ustrezna v primeru, če ima duševna bolezen (po oceni medicinske stroke) za posledico nezmožnost posameznika, da si zagotavlja sredstva za lastno preživljanje, in ali v tem primeru ni nujno zagotoviti tudi temu posamezniku pokritost s statusom invalida, ki zagotavlja sredstva izključno na podlagi statusa.

Osebe z dolgotrajnimi duševnimi boleznimi (npr. posamezniki z diagnozo paranoidne shizofrenije), pri katerih z vidika medicinske stroke tudi ni predvidene možnosti izboljšanja, ter ob pogoju pridobitne nezmožnosti se prav tako lahko spopadajo z oviro trajne nezmožnosti zagotavljanja sredstev za lastno preživljanje. Zato so po oceni Zagovornika, upoštevajoč socialni model invalidnosti, v primerljivem položaju s posamezniki z invalidnostmi iz prvega odstavka 3. člena ZSVI.

4.4. Dopustnost posega v pravico

Ker je Zagovornik v postopku ocenil, da se v konkretni zadevi različno obravnavanje nanaša na uresničevanje človekove pravice (pravice do socialne varnosti invalida kot izhaja iz 52. v povezavi s 50. členom Ustave) ter da gre v zadevi za primerljive položaje, ki so v bistvenem enaki, urejeni pa so različno, je v nadaljevanju še preveril, ali je v zadevi morebiti podana izjema od prepovedi diskriminacije oziroma ali ureditev, kot jo predvideva ZSVI pri urejanju kroga upravičencev do statusa invalida in s tem povezanih upravičenj, zasleduje kakšen legitimen cilj ter ali je izključitev posamezne kategorije invalidov iz kroga upravičencev primerno, nujno in sorazmerno sredstvo za dosego zastavljenega cilja.

Ministrstvo je v zvezi z Zagovornikovim zaprosilom za pojasnila, ali ureditev, kot jo predvideva ZSVI, zasleduje kakšen legitimen cilj oziroma ali gre v zadevi za dopusten poseg v pravico posameznih invalidov, odgovorilo, da 3. člen ZSVI ne izključuje določenih kategorij posameznikov z invalidnostmi, temveč taksativno našteva, kdo so upravičenci do pridobitve statusa po ZSVI in s tem povezanih pravic. Dalje je pojasnilo, da v Republiki Sloveniji osebe z invalidnostjo lahko pridobijo status invalida po različnih zakonih, s tem pa so povezane tudi pravice do denarnih prejemkov. Vsak zakon predpisuje pogoje, pod katerimi invalidu pripadajo tudi finančne pravice. Tako so pravice različnih invalidov pri nas različne, saj nekatere finančne posledice izhajajo iz naslova zavarovanja za primer nastanka invalidnosti, druga pa se financirajo neposredno iz proračuna Republike Slovenije.

Iz navedenega je razvidno, da se ministrstvo glede urejanja kroga upravičencev po ZSVI ne sklicuje na morebitno dopustno izjemo, ministrstvo namreč ne omenja morebitnega legitimnega cilja, ki naj bi ga obravnavana ureditev zasledovala, posledično pa se tudi ne opredeljuje do ustreznosti in nujnosti ukrepov, s katerimi naj bi se legitimni cilj zasledoval. Kot izhaja iz pojasnil, ministrstvo meni, da ureditev po ZSVI ne izključuje posameznih kategorij invalidov, temveč taksativno navaja, kdo so upravičenci po ZSVI.

Potencialnega obstoja takšnega legitimnega cilja, zaradi katerega bi bila navedena ureditev ustrezna in nujno potrebna, pa ob preučitvi pravnih podlag ni ugotovil niti Zagovornik. Iz tega izhaja, da pogoji, ki bi izključevali diskriminacijo oziroma opravičevali dopusten poseg v pravico do socialne varnosti posameznih kategorij invalidov, niso podani.

5. Sklepna ocena Zagovornika

Po oceni Zagovornika ureditev, po kateri so iz kroga upravičencev do priznanja statusa invalida in s tem povezanih upravičenj po ZSVI izključene osebe z diagnosticiranimi dolgotrajnimi duševnimi boleznimi, zaradi katere se osebe ne morejo same vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, saj so pridobitno nezmožne (izdana odločba o nezaposljivosti), predstavlja kršitev prepovedi diskriminacije po ZVarD. Po oceni Zagovornika gre za neposredno obliko diskriminacije (po prvem odstavku 6. člena ZVarD) posamezne kategorije invalidov, ki so zaradi izključnosti iz kroga upravičencev prikrajšani v pravici do minimalne socialne varnosti (po 52. v povezavi s 50. členom Ustave), ki se realizira s priznanjem nadomestila za invalidnost po ZSVI, slednje pa ni vezano na premoženjski status invalida oziroma njegove družine.

Zagovornik v postopku ni ugotovil, da bi aktualna ureditev pri izključitvi posamezne kategorije invalidov iz kroga upravičencev zasledovala kakšen legitimen cilj oziroma, da bi bila ureditev skladna z izjemo od prepovedi diskriminacije, po kateri neenaka obravnava skupine posameznikov ne pomeni diskriminacije, če različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

Tega nenazadnje tudi sam predlagatelj zakona (ministrstvo) ni zatrjeval, zato je Zagovornik ocenil, da je v konkretni zadevi podana neposredna diskriminacija tistih posameznikov, ki imajo diagnosticirano dolgotrajno duševno bolezen, zaradi katere se ne morejo sami vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, saj niso zmožni za delo. Slednji so, upoštevaje socialni model invalidnosti, v primerljivem položaju s posamezniki, katerim je po ZSVI priznana invalidnost; gre namreč za posameznike z dolgotrajno boleznijo (»okvaro«), ki zaradi svoje invalidnosti ne morejo samostojno opravljati večine ali vseh življenjskih potreb in si zagotavljati sredstev za preživljanje ter se brez pomoči ne morejo enakovredno vključevati v družbo.

Ker gre za diskriminatorno zakonsko določbo, bo Zagovornik v luči ocenjene diskriminatornosti predpisa primarno naslovil 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 aktivnosti 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 pobudnico.

Pripravila:
Mojca Šmid
Svetovalka Zagovornika II

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslati:
- Zbirka dok. grad.