



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana  
01 4735 531  
gp@zagovornik-rs.si

**Ministrstvo za delo, družino,  
socialne zadeve in enake možnosti**  
**Gospod Luka Mesec, minister**

Štukljeva cesta 44  
1000 Ljubljana

E: [gp.mddsz@gov.si](mailto:gp.mddsz@gov.si)

Številka: 0070-8/2024/5  
Datum: 17. 6. 2024

**Zadeva: Priporočila Zagovornika načela enakosti glede osnutka Predloga Zakona  
o osebni asistenci (EVA 2023-2611-0059)**

Spoštovani,

Na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) priporočila glede osnutka Predloga Zakona o osebni asistenci (osnutek ZOA-1).

**Zagovornik načela enakosti priporoča MDDSZ, da spremeni oziroma dopolni osnutek ZOA-1 tako, da:**

- 1. ga dodatno obrazloži in utemelji, da bodo razlogi za nov zakon prepričljivi, da bodo razvidne vse ključne spremembe pri urejanju pravice do osebne asistencije ter učinki sprememb na človekove pravice in svoboščine ljudi z invalidnostmi in drugih oseb (npr. osebnih asistentov); utemelji naj skladnost zakona s Konvencijo o pravicah invalidov (MKPI) in Ustavo RS;**
- 2. črta rešitve, ki neskladno z MKPI in Ustavo RS napačno opredeljujejo invalidnost in neutemeljeno ožijo krog upravičencev pravice do osebne asistencije, zlasti: status invalida in trajnost okvare po 6. členu ter vzrok okvare, ki po prvem odstavku 2. člena ne sme biti v bolezni; opusti naj uporabo izraza »invalid« in ostane pri izrazu uporabnik iz veljavnega zakona, ali pa uporabi izraz »oseba z invalidnostjo«. Ključni pogoj za dodelitev in obseg pravice do osebne asistencije mora ostati preprečevanje in odpravljanje učinkov vseh posledic invalidnosti na neodvisno življenje, polno in učinkovito uživanje vseh pravic in svoboščin ter vključenost v družbo;**

3. spremeni peto alinejo drugega odstavka 6. člena (tretjo alinejo veljavnega ZOA) ter prvi odstavek 30. člena, tako da odpravi diskriminatorni starostni prag za pridobitev pravice do osebne asistencije starejšim od 65 let ter osebno asistenco zagotovi vsem, ki so starejši od 15 let in so aktivni;
4. v osnutku ZOA-1 ali v drugem ustreznem zakonu podrobneje opredeli položaj otrok, mlajših od 15 let, in uredi sistem zagotavljanja pravic, primerljivih z osebno asistenco, ki jim bo zagotavljal primerljivo raven uživanja vseh pravic in obveznosti skladno z njihovo starostjo in zrelostjo;
5. zagotovi, da bo v postopku uveljavljanja pravice do osebne asistencije ter pri zagotavljanju storitev osebne asistencije poleg sistema nadomestnega odločanja po skrbnikih in zakonitih zastopnikih omogočeno tudi odločanje upravičencev s podporo;
6. uredi pravno sredstvo za varstvo upravičencev pri izvajanju storitev osebne asistencije, če bi bile njihove pravice kršene, na primer, če so storitve neustrezne, če kršijo prepoved diskriminacije ali če omejujejo pravico do neodvisnega življenja;
7. upošteva mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije, iz katerih med drugim izhaja, da finančni razlogi ne smejo biti ključni razlog za omejevanje socialnih in drugih pravic ljudem z določenimi osebnimi okoliščinami, da je treba za postopoma polno uresničenje pravic nameniti vse razpoložljive vire in da je treba prednostno varovati pravice skupin ljudi v najranljivejših položajih;
8. natančneje opredeli dejavnosti, pri katerih se presoja, ali je osebna asistencija potrebna v povezavi z aktivnostjo upravičenca, dopolni in razčleni vsebino petega odstavka 6. člena ter zagotovi ustrezne možnosti dokazovanja;
9. podrobno utemelji primerljivost različnih pravic in storitev, namenjenih neodvisnemu življenju v skupnosti in odpravi pomanjkljivosti, neskladnosti in neutemeljene razloge za omejitve pravice do osebne asistencije in medsebojno izključevanje ali neupoštevanje drugih pravic in pravice do komunikacijskega dodatka;
10. dopolni ureditev pravice do komunikacijskega dodatka tako, da bo ta pravica na voljo tudi ljudem z invalidnostmi, ki so komunikacijsko ovirani in potrebujejo druge alternativne in dopolnilne oblike diskriminacije;
11. opusti pogoj poslovne sposobnosti za osebnega asistenta iz druge alineje prvega odstavka 20. člena;
12. v tretji alineji prvega odstavka 17. člena besedilo »Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije« nadomesti z »nacionalni svet invalidskih organizacij« ter določbo dopolni tako, da se da možnost predlagati člane sveta Zavoda za osebno asistenco Republike Slovenije vsem reprezentativnim invalidskim organizacijam.

Zagovornik zaproša MDDSZ za pisni odziv na priporočila v roku 30 dni.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- Predsednica Republike Slovenije, [gp.uprs@predsednica-slo.si](mailto:gp.uprs@predsednica-slo.si)
- Državni zbor Republike Slovenije, [gp@dz-rs.si](mailto:gp@dz-rs.si)
- Državni svet Republike Slovenije, [gp@ds-rs.si](mailto:gp@ds-rs.si)
- Ministrstvo za solidarno prihodnost, [gp.msp@gov.si](mailto:gp.msp@gov.si)
- Ministrstvo za finance, [gp.mf@gov.si](mailto:gp.mf@gov.si)
- Vlada Republike Slovenije, [gp.gs@gov.si](mailto:gp.gs@gov.si)
- Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si)
- Svet za invalide Republike Slovenije, [svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si](mailto:svetzainvalide-rs.mddsz@gov.si)
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, [info@nsios.si](mailto:info@nsios.si)
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, [info@zveza-slepih.si](mailto:info@zveza-slepih.si)
- Združenje gluhoslepih Slovenije DLAN, [info@gluhoslepi.si](mailto:info@gluhoslepi.si), [zdruzenje.dlan@gmail.com](mailto:zdruzenje.dlan@gmail.com)
- Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije, [info@zveza-gns.si](mailto:info@zveza-gns.si)
- Združenje Gluhih Slovenije 14 11, [zgs1411@gmail.com](mailto:zgs1411@gmail.com)
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, [zveza@soncek.org](mailto:zveza@soncek.org)
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, [yhd-drustvo@yhd-drustvo.si](mailto:yhd-drustvo@yhd-drustvo.si)
- OVCA - Društvo za osveščanje in varstvo - center antidiskriminacije, [manca@drustvo-ovca.si](mailto:manca@drustvo-ovca.si)
- PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, [pic@pic.si](mailto:pic@pic.si)
- Zavod Risa, [info@risa.si](mailto:info@risa.si)
- Društvo za kulturo inkluzije, [drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com](mailto:drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com)
- ALTRA – odbor za novosti v duševnem zdravju, [info@altra.si](mailto:info@altra.si)
- Ozara Slovenije, Nacionalno združenje za kakovost življenja, [info@ozara.org](mailto:info@ozara.org)
- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci, [info@spomincica.si](mailto:info@spomincica.si)
- ŠENT - Slovensko združenje za duševno zdravje, [info@sent.si](mailto:info@sent.si)
- Inštitut RS za socialno varstvo, [irssv@siol.net](mailto:irssv@siol.net)
- Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, [info@scsd.si](mailto:info@scsd.si)
- Sindikat osebne asistence, [sindikat.osebne.asistence@gmail.com](mailto:sindikat.osebne.asistence@gmail.com)
- Združenje izvajalcev osebne asistence Slovenije, [izvajalci@gmail.com](mailto:izvajalci@gmail.com)

Prilogi:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-8/2024/5
- Ocena diskriminatornosti tretje alineje drugega odstavka 6. člena Zakona o osebni asistenci

## UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-8/2024/5

### 1.

**Zagovornik načela enakosti priporoča MDDSZ, da osnutek ZOA-1 dodatno obrazloži in utemelji, da bodo razlogi za nov zakon prepričljivi, da bodo razvidne vse ključne spremembe pri urejanju pravice do osebne asistencije ter učinki sprememb na človekove pravice in svoboščine ljudi z invalidnostmi in drugih oseb (npr. osebnih asistentov); utemelji naj skladnost zakona s Konvencijo o pravicah invalidov (MKPI) in Ustavo RS.**

Prvi osnutek ZOA-1 je bil predmet številnih pripomb, nasprotovanj in predlogov za drugačne rešitve. Priporočila k ZOA-1 je dal tudi Zagovornik.<sup>1</sup> Na pripombe javnosti ter priporočila Zagovornika v obrazložitvi novega osnutka ZOA-1 vsebinsko ali kako drugače ni odziva in tudi niso omenjene (prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona). Pripravljaivec z novim osnutkom ZOA-1 vztraja pri vseh najbolj problematičnih predlogih rešitev in predlaga nove daljnosežne spremembe, mdr. organizacijsko nov sistem presoje upravičenosti do osebne asistencije (OA) ter presoje upravičenosti do financiranja OA.

Obrazložitev razlogov za spremembe veljavnega Zakona o osebni asistenci (ZOA), za posamezne nove rešitve prvega osnutka ZOA-1 in njihove učinke na pravni položaj dosedanjih upravičencev je neprepričljiva. Zagovornik je svoja priporočila in pomisleke že glede prejšnje utemeljitve podrobno utemeljil v že v oktobru 2023 (glej opomba 1, zlasti priporočili 1 in 2). Pojasnjeno je bilo, zakaj bi zaradi spornih rešitev v veljavnem ZOA ter v ZOA-1 lahko nastale kršitve mednarodnih obveznosti in Ustave RS (glej tudi priporočila 3 - 7). Na to vnovič ni odziva. Pripravljaivec osnutka ZOA-1 je dodal le nekaj utemeljitev domnevnih organizacijskih razlogov za rešitve ter ocenil nekatere, ne pa vseh finančnih posledic. Zato je tudi novi osnutek nezadostno obrazložen. Zagovornik vztraja pri svojih priporočilih k prvotnemu osnutku ZOA-1 (1-7). V tem dokumentu smo dodatno utemeljili neskladja z obveznostmi varstva človekovih pravic in svoboščin. Dosedanjih obrazložitev nismo ponavljali. Dodanih je pet novih priporočil (8 - 12).

Tudi novi osnutek ZOA-1 je pri ključnih rešitvah obrazložen zavajajoče ali sploh ni obrazložen. Ni dovolj pojasnjeno načelo potrebnosti pravnega urejanja področja. Obrazložitev nekoliko ustrezneje pojasni, kaj naj bi bile v veljavnem zakonu »pomanjkljivosti«, a jih večinoma ne utemelji. Ponekod iz utemeljitev ne izhaja potreba po zakonodajni spremembi (npr. izvajanje nadzora, urejanje pogojev financiranja s podzakonskimi akti).

Obrazložitev slabo ali ne pojasni, kakšne so ključne posledice osnutka ZOA-1, torej spremembe in njihovi učinki glede na veljavno ureditev v ZOA. Ni ocene, koliko upravičencev bi ob obveznem ponovnem preverjanju upravičenosti zaradi treh novih, strožjih pogojev za OA pravico do OA izgubilo, čeprav jim po ZOA ta pripada. Izgubili bi jo zato, ker ne bi mogli predložiti (niti pridobiti) odločbe o katerem od statusov invalida, ker njihovo stanje invalidnosti ni izkazano kot trajno ali pri katerih je invalidnost nastala kot posledica bolezni. Četrti spremenjeni kriterij za dodelitev pravice do OA je aktivnost uporabnika, ki sam zase ni sporen in izhaja iz narave pravice. Vendar nova različica obrazložitve osnutka ZOA-1 (oziroma črtanje dosedanje obrazložitve) omogoča zaključek, da bi bil lahko to nov nujni pogoj za uživanje pravice (ne le za njen obseg). Besedilo osnutka ZOA-1 naj jasno opredeli, kaj vse ta aktivnost v zvezi s posameznimi dejavnostmi upravičenca pomeni in kako se to lahko dokazuje (več priporočili 2 in 8).

<sup>1</sup> Dostopno na <https://zagovornik.si/zagovornik-s-priporocili-za-drugacen-zakon-o-osebni-asistenci/>.

Odločbe o dodelitvi OA so lahko doslej skladno z MKPI in Ustavo RS temeljile na katerikoli ugotovljeni invalidnosti, ki ima dovolj težke posledice. Tudi kadar je bila invalidnost le dolgotrajnejše stanje. Prav tako izvor invalidnosti ni bil pomemben - torej ne glede na to, ali je ta nastala kot posledica okvare ali bolezni. Ureditev je upoštevala, da nekateri ljudje ne morejo pridobiti nobenega statusa invalida. Nedopustno je, da se ta ključni učinek zakona prikriva pod tehnično oceno finančnih posledic, tj. da bo pričakovani »prihranek zaradi ponovnih ocen 20 mio evrov na letni ravni, ko bodo vsi uporabniki ponovno ocenjeni in preverjeni (po petih letih)«.

Domnevno številni primeri neupravičene dodelitve pravice do OA po veljavnem ZOA niso utemeljen razlog za predlagane zožitve kroga upravičencev do OA z novim zakonom. Nobenih zakonskih ovir ni, da MDDSZ ali njegovi organi v sestavi ne bi izvajali nadzora nad spoštovanjem veljavne zakonodaje, izvajanjem storitev ali financiranjem pobudnikov storitev. O rezultatih takega nadzora ni dostopnih informacij. Ključni razlog za posamezne odklone in nepravilnosti je morda prav pomanjkljiv nadzor. Nadzor velja, tudi z dodatnimi zakonskimi rešitvami, okrepiti, prav tako uveljaviti dodatne, napredne standarde kakovosti in učinkovitosti izvajanja OA. Da bi se to zagotovilo ni treba komaj vzpostavljenega sistema OA nadomestiti s povsem novim. Zaposlitve socialnih inšpektorjev, ki bi okrepili vsebinski nadzor, ne terjajo spremembe zakona. Ni potrebna sprememba zakonodaje, da bi centri za socialno delo po potrebi uvajali obnove postopkov priznavanja OA že po Zakonu o splošnem upravnem postopku (npr. zaradi izkazano neresničnih navedb strank) ali da bi ponovno odločali o upravičenosti do osebne asistencije po veljavnem ZOA. To so dolžni storiti, če se zazna nepravilnosti. Na podlagi 22.a člena ZOA je od 2021 dalje obvezno tudi ponovno ocenjevanje uporabnikov. O izvajanju teh določb ni podatkov, prav tako ni informacij glede evalvacij delovanja sistema OA. Ni jasno, ali so morda neustrezna orodja za oceno upravičenosti do OA, ali do domnevnih napak prihaja v praksi izvedenskih organov ipd. »Zaznane pomanjkljivosti« v osnutku ZOA-1 z ničemer niso pojasnjene.

Obrazložitev navajanje, da so zaradi zaznanih pomanjkljivosti potrebne »dodatne systemske rešitve«, da se je izkazala potreba, da se »natančneje definira uporabnike osebne asistencije«, »invalidnost« (na novo in specifično po tem zakonu in le za namene tega zakona) ter »aktivnost ter ocenjevanje pravice do osebne asistencije«. Kaj to pomeni ni pojasnjeno. S temi trditvami se ne sme prikrivati, da je ključni učinek, nemara pa tudi namen osnutka ZOA-1 zožiti krog upravičencev do OA (ne le odvzem OA tistim, ki naj bi jo že po sedanjem ZOA neupravičeno uživali ali bi jo neupravičeno uživali v prevelikem obsegu), zato da se prihrani nekaj javnih sredstev. ZOA-1, zlasti pa sedanji osnutek ZOA-1 bi dejansko razgradil dosedanji sistem uživanja pravice do OA v ZOA, ki je osnovan na človekovih pravicah utemeljenem razumevanju invalidnosti sistem.

Novi osnutek predlaga povsem nov model ocenjevanja upravičenosti do OA in izvajanja OA.

Za ustanovitev Zavoda za osebno asistenco Republike Slovenije (Zavod), ki bi izvajal OA, ni potrebna posebna zakonska podlaga. Ustanovitev Zavoda kot izvajalca ni edini način zagotavljanja enakomerne dostopnosti, učinkovitosti in racionalne organiziranosti storitev osebne asistencije v Sloveniji. Razlog za zakonodajno ukrepanje zaradi domnevno nekvalitetnih ali neekonomičnih storitev pri vseh ali večini dosedanjih izvajalcev, kot ga navaja pripravljavec, ni izkazan. Še manj pa – kar je kontradiktorna trditev iz obrazložitve – ni izkazan v tem, da je treba zagotoviti še večjo izbiro in »pluralizem« med že doslej številnimi izvajalci.

Ni pojasnila, da kakšni deli države ne bi bili pokriti z izvajalci OA, kako je s tveganji zagotavljanja nujnega zagotavljanja osebnih asistentov uporabnikom prek drugih izvajalcev ali zakaj se tega ne bi dalo doseči z ustreznimi praktičnimi rešitvami in protokoli.

Številni izvajalci OA izpolnjujejo najvišje standarde odličnosti na tem področju, saj imajo več desetletij izkušenj in so standarde OA ter neodvisnega življenja razvili sami ali so jih prevzeli še pred uveljavitvijo ZOA iz najboljših primerjalnih praks. Zakonodaja je tem praksam doslej le sledila. Kdo in kako naj bi storitve OA znal izvajati kvalitetnejše ali bolj učinkovito od obstoječih subjektov in to v povsem novem Zavodu ni jasno. Mnogi že obstoječi javni in zasebni zavodi, ki izvajajo institucionalno oskrbo ljudi z invalidnostmi ter starejših<sup>2</sup> bi lahko take naloge že zdaj izvajali. Ti zavodi si lahko, paradoksalno, zaradi učinkov osnutka ZOA-1 obetajo celo več povpraševanja po storitvah institucionalnega varstva, tudi tistih ljudi, ki do OA po novem ne bi bili (več) upravičeni. Nevarnost njihove reinstitucionalizacije je realna. Ni jasno, kako se to sklada s procesom deinstitucionalizacije.

Kot kaže je ključni namen ustanovitve Zavoda vzpostavitev sistemskega regulatorja osebne asistencije. Poleg vloge izvajalca naj bi Zavod opravljal še naloge, povezane z ocenjevanjem upravičenosti, vrste, vsebine in obsega potreb OA, izvajal naloge usposabljanj na podlagi tega zakona, izvajal naloge financiranja storitev osebne asistencije ter izvajal druge naloge, ki jih določi Vlada Republike Slovenije. Zakaj naj bi nov Zavod prevzel dosedanje naloge Instituta RS za socialno varstvo (ocenjevanje upravičenosti, izobraževanja nekaterih deležnikov) ni pojasnjeno. Ključna težava predlaganega novega sistema je, da bi Zavod hkrati nastopal tudi kot izvajalec zagotavljanja storitev OA, zato niti kot regulator niti kot izvajalec ne more biti nevtralen. Že pripravljavec mu kot izvajalcu storitev OA daje očitno prednost pred drugimi izvajalci, kar izhaja iz cele vrste specifičnih rešitev ali izvetja Zavoda iz splošnih rešitev (npr. asimetrične rešitve glede nadzora in odgovornosti, urejanja podrobnosti pri prehajanju uporabnikov in osebnih asistentov). Kot ključni razlog predlagane ustanovitve Zavoda se tudi v tem delu navaja večjo organizacijsko učinkovitost (zlasti glede administrativnih nalog). Hkrati se verjetno podcenjuje zahtevnost vzpostavitve povsem nove institucije in njene organizacijske strukture, zaposlitev izkušenih strokovnjakov, vzpostavitvi mehanizma za spremljanje izvajanja OA, ugotavljanja vsebine in potreb po OA, vzpostavitve novega sistema financiranja (oz. ocenjevanja upravičenosti financiranja) OA. Ni zagotovil, da bi se preprečilo, da bi ta organizacijski proces ohromil zagotavljanje izvajanja dosedanjega sistema pravice do OA. Začetek veljavnosti osnutka ZOA-1 se načrtuje za 1. januar 2025, ustanovitev Zavoda je predvidena do 1. 1. 2026 (55. člen), 1. 1. 2026 pa naj bi tudi že začel delovati njegov izvedenski organ (57. člen). Obrazložitev ne pojasni finančnih posledic takšne organizacijske rešitve.

V osnutku ZOA-1 se domneva, da bi bil sistem organizacijsko učinkovitejši in predvsem cenejši. Novi pogoji bi lahko otežili ali onemogočili ponujanje storitev nekaterim dosedanjim izvajalcem OA. Ni ocene o tem, katerim in v kakšni meri, enako kot pri upravičencih so znane le ocene višine prihrankov na ta račun. Tudi ocen posledic na kvaliteto storitev ni. Njihove uporabnike in asistente ter koordinatorje OA pa naj bi prevzel predvsem Zavod (čeprav ne avtomatično, obvezno in čeprav se ne načrtuje popolne ukinitve vseh dosedanjih izvajalcev OA).

V tako zasnovi je vcepljen konflikt interesov. Zavod bi postal sistemski regulator, izvajalec, hkrati bi skrbel za financiranje OA (obrazložitev pojasnjuje, da gre za oceno upravičenosti financiranja) ostalih izvajalcev.

Osutek ZOA-1 hkrati, drugače kot ZOA, ne ureja več, da je država dolžna izvajalcem kriti vse stroške izvajanja OA. Ob tem bi Zavod upravljavsko obvladovala Vlada RS. Ni videti zagotovila, da ključna naloga novega Zavoda ne bi bila skrb predvsem za varstvo proračunskih interesov (prek razlage upravičenosti do OA, ugotavljanja potreb, normativov, ugotavljanja upravičenosti financiranja).

---

<sup>2</sup> Ti imajo lahko različne oblike, kot so socialno varstveni zavodi, centri za usposabljanje, delo in varstvo, varstveno delovni centri, kombinirani socialno varstveni zavodi ter domovi za starejše.

V obrazložitvi rešitev, povezanih z Zavodom, se kar štirikrat ponovi, da je eden od razlogov za njegovo ustanovitev »nenehno naraščanje števila uporabnikov OA«. Problem je morda neupravičeno, nezakonito ravnanje v posameznih primerih, a je to le stvar ustreznega nadzora. Vedno večje povpraševanje po storitvah OA je normalno. Načrtovanje in zagotavljanje zadostnih sredstev zanje ni problem, ampak izziv, ki je nujna posledica tega dejstva in sestavni del zakonitih nalog načrtovalcev politik uresničevanja možnosti ljudi za neodvisno življenje. Povpraševanje po teh storitvah bo ob procesu deinstitucionalizacije le še večje. Obseg koriščenja OA bi lahko bil povezan s premalo uspešnim zagotavljanjem vseh ostalih storitev za življenje v skupnosti, ki ima vrsto resnih vrzeli (priporočilo 9). Uporabniki izberejo OA, ker ni (dovolj) drugih ustreznih storitev. Ta hipoteza je ves čas prisotna v javnih razpravah. Pripravlavec tega ne razišče, ampak pavšalno trdi, da so poleg OA na voljo druge ustrezne rešitve. A te pa očitno niso primerljive niti po obsegu (časovno), niti po vsebini (storitve, ki presegajo dnevno oskrbo oz. osebno pomoč ter pomoč v gospodinjstvu).

Pripravlavec torej ni zadostno pojasnil ključnega namena predlaganih rešitev. Iz konteksta je mogoče sklepati, da so razlogi za ključne rešitve, tj. omejitev pravice glede na ZOA ter ustanovitev systemskega regulatorja oz. Zavoda za osebno asistenco Republike Slovenije ekonomski oziroma fiskalni ter organizacijski. Namen doseči prihranke saj je javno znan in izražen, a ga obrazložitev zamolči, zlasti v tistem delu, ki se nanaša na oženje kroga upravičencev in predvidljivo izgubo pravice do OA številnih ljudi. Poleg navedb o »zlorabah« pravice ter zlorab pri financiranju (navidezne storitve), tako pripravlavec<sup>3</sup> kot tudi drugi predstavniki izvršilne veje oblasti, zlasti resorja, pristojnega za finance,<sup>4</sup> poudarjajo, da je »obseg stroškov osebne asistencije nevzdržen«. Pripravlavec se je temu splošno znanemu cilju in predvidljivim učinkom urejanja v obrazložitvi osnutka ZOA-1 znova izmaknil oziroma skuša ta namen prikriti. To je samo zase vprašljivo in ne more upravičiti omejitev pravic, še najmanj takrat, ko bi rešitve utegnile povzročati diskriminacijo (glej tudi priporočilo 3, 4, 5 in 6). Ta pravica je vzvod za preprečevanje diskriminacije (oziroma služi za zagotavljanje enakopravnosti in enakih možnosti), tudi tistih najhujših oblik kot je segregacija (institucionalizacija).

Učinki spremenjenih rešitev povprečnemu, tudi prava neveščemu upravičencu ali potencialnemu upravičencu do OA še vedno niso jasno in razumljivo predstavljeni. Kljub temu, da se pravno urejanje nanaša na veliko ljudi, ki so prava neveščči, nekateri so slabše izobraženi, številni so tudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Novi pogoji ne bi vplivali samo na nove upravičence, ki bi invalidnost pridobili po uveljavitvi novega zakona. Prizadeli bi tudi tiste, ki invalidnost že imajo ugotovljeno ali se ta ugotavlja, a bi za OA zaprosili po uveljavitvi zakona (in imajo pričakovane pravice oz. so ta upravičenja v nastajanju). Vpliva celo na tiste upravičence, ki pravico do OA že uživajo, pa bi jo lahko zaradi uveljavitve novega zakona izgubili ali bi jim jo omejili. Manjka natančna ocena koliko je teh oseb in če, kako in s katerimi ukrepi natančno bo država izravnala učinke, brez katerih bi novi sistem uživanja OA poslabšal njihov pravni in dejanski položaj (načelo zaupanja v pravo, pridobljene pravice). Številnim osebam z invalidnostmi (ne glede na aktivnost in oviranost v družbenih odnosih) bi take predlagane spremembe onemogočile uživanje ne le OA, ampak prek tega tudi številnih drugih človekovih pravic in svoboščin, saj za njihovo uresničevanje niso zagotovljene druge primerljive storitve (glej spodaj točke 2, 3 in 7 ter 9).

---

<sup>3</sup> Glej npr. povzetke izjav resornega ministra, pristojnega za invalidsko varstvo, ki so jih povzeli nekateri mediji pred začetkom priprave osnutka (npr. na: <https://www.zurnal24.si/slovenija/predvideli-osem-milijonov-porabili-200-milijonov-evrov-403310>), pozneje v procesu priprave osnutka ZOA-1 (npr. <https://www.delo.si/novice/slovenija/spremembe-pod-ocitki-diskriminacije/>) in v času stavke osebnih asistentov (glej npr. <https://www.rtvslo.si/zdravje/osebni-asistenti-pred-stavko-opozarjajo-da-so-zrtev-neustrezno-urejene-dolgotrajne-oskrbe/669131>).

<sup>4</sup> Predstavniki Zagovornika so bili priča več javnim dogodkom, na katerih je bila OA prikazana kot primer preveč radodarne, celo nesmiselne porabe javnih sredstev, kjer je mogoče z zakonodajnimi spremembami najti fiskalne rezerve.



ZOA-1 z novimi pogoji za dostop do OA neutemeljeno oži krog dosedanjih upravičencev (pravico do OA se bo številnim odvzelo). Poleg tega grobo in pavšalno omejuje pravico do OA za nove upravičence. Predlagatelj pavšalno zatrjuje, da je tako urejanje skladno z MKPI ter da ni predmet usklajevanja s pravom EU, kljub utemeljenim nasprotnim trditvam (glej priporočila zagovornika k prejšnjemu osnutku ZOA-1).

Osebna asistenca je bistven vidik pravice do neodvisnega življenja ter pravica, ki preprečuje in odpravlja diskriminacijo. Varuh človekovih pravic je že v letnem poročilu za leto 2007 predstavil svoje poglede na vprašanje zagotavljanja razumnih prilagoditev na sistemski ravni, na vprašanja dostopnosti in na izvajanje MKPI. Izpostavil je, da je kot eno od oblik razumnih in potrebnih prilagoditev mogoče razumeti tudi storitev osebne asistencije za neodvisno življenje.<sup>5</sup> Tudi v letnem poročilu za leto 2008 je ta trditev ponovljena,<sup>6</sup> iz letnega poročila za leto 2009 pa izhaja, da je Varuh MDDSZ posredoval podrobnejše mnenje glede osebne asistencije.<sup>7</sup> Pravica do osebne asistencije je zavarovana kot človekova pravica na podlagi 19. člena MKPI ter 15. člena Ustave RS, ki varuje vse človekove pravice, tudi tiste, ki niso urejene že z Ustavo RS. Prek razlage jo velja šteti tudi za izraz pravice iz 52. člena Ustave RS (več v priporočilu 2).

Ni videti, kako naj bi bile predlagane zakonske rešitve, ki pravico omejujejo, skladne z 19. členom MKPI, 2., 14., 15. in 52. členom Ustave RS in pravom EU. To namreč predstavlja pravni okvir zakonodajalca za razumevanje invalidnosti (kdo so ljudje z invalidnostmi) in varstva pravice do osebne asistencije kot človekove pravice.<sup>8</sup> Zakonske rešitve so tudi notranje protislovne (npr. opredelitev upravičencev iz 1. člena ZOA-1 je širša, česar podrobnejša ureditev v drugih členih ne upošteva). Prav tako so nesistemske, regresivne (nazadovanje) in se jih uvaja iztrgano iz konteksta drugih pravic, povezanih z zagotavljanjem neodvisnega življenja v skupnosti. Manjka tudi pojasnilo o predvidljivih učinkih na zapovedani proces deinstucionalizacije ter prepoved reinstitucionalizacije.<sup>9</sup> Oboje in obveza urediti pravico do osebne asistencije izhaja iz 19. člena MKPI. Pri teh procesih velja upoštevati smernice strokovnjakov Odbora MKPI v OZN<sup>10</sup> ter EU.<sup>11</sup> Zaveza k temu izhaja tudi iz Strategije Republike Slovenije za deinstucionalizacijo v socialnem varstvu za obdobje 2024–2034 (StaDI 2024–2034).<sup>12</sup> To je marca 2024 objavilo Ministrstvo za solidarno prihodnost. Politike posameznih ministrstev bi se morale medsebojno podpirati in dopolnjevati in ne razhajati.

<sup>5</sup> Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/>. Glej str. 43.

<sup>6</sup> Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/>. Glej str. 54.

<sup>7</sup> Dostopno na <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/>. Glej str. 61.

<sup>8</sup> Varovane z 19. členom Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) in Ustavo RS ter pravom EU (najmanj v delu, ki se nanaša na področje zaposlovanja in dela).

<sup>9</sup> Reinstitucionalizacija pomeni vračanje ljudi nazaj v institucije po tem, ko so že izstopili iz institucionalnega sistema. Pogosto je povezana z obravnavo ljudi s težavami v duševnem zdravju, ki se jih mnogokrat sprejema nazaj na zdravljenja ali oskrbo v institucijah.

<sup>10</sup> Smernice za dezinstitucionalizacijo, tudi v izrednih razmerah, Odbor MKPI, CRPD/C/5, (2022), dostopno tudi v Slovenskem jeziku na <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd-c5-guidelines-deinstitutionalization-including>. Te smernice dopolnjujejo splošni komentar Odbora MKPI št. 5 (2017) o neodvisnem življenju in vključenosti v skupnost (člen 19 Konvencije) in smernice Odbora MKPI o pravicah ljudi z invalidnostmi do svobode in varnosti (člen 14) ter jih je treba brati v povezavi z njimi. Namenjene so usmerjanju in podpiranju držav pogodbenic pri njihovih prizadevanjih za uresničevanje pravice ljudi z invalidnostmi do neodvisnega življenja in vključenosti v skupnost ter naj bi služile kot podlaga za načrtovanje procesov dezinstitucionalizacije in za preprečevanje institucionalizacije.

<sup>11</sup> Evropska skupina strokovnjakov in strokovnjakinj za prehod iz institucionalne v skupnostno oskrbo (2012): Skupne evropske smernice za prehod iz institucionalne v skupnostno oskrbo (M. Petan in P. Mesec), Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo (2021). Dostopno na [https://di.irssv.si/wpcontent/uploads/2022/11/Skupne\\_evropske\\_smernice\\_za\\_prehod\\_iz\\_instiit\\_v\\_skupnostno\\_oskrbo\\_SLO.pdf](https://di.irssv.si/wpcontent/uploads/2022/11/Skupne_evropske_smernice_za_prehod_iz_instiit_v_skupnostno_oskrbo_SLO.pdf).

<sup>12</sup> Dostopno na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MSP/Dolgotrajna-oskrba/Strategija-RS-za-deinstitutionalizacijo-v-socialnem-varstvu-za-obdobje-20242034.pdf>. Se pa ta ne nanaša na deinstitucionalizacijo duševnega zdravja in starejših.



## 2.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 črta rešitve, ki neskladno z MKPI in Ustavo RS napačno opredeljujejo invalidnost in neutemeljeno ožijo krog upravičencev pravice do osebne asistencije, zlasti: status invalida in trajnost okvare po 6. členu ter vzrok okvare, ki po prvem odstavku 2. člena ne sme biti v bolezni; opusti naj uporabo izraza »invalid« in ostane pri izrazu »uporabnik« iz veljavnega zakona, ali pa uporabi izraz »oseba z invalidnostjo«. Ključni pogoj za dodelitev in obseg pravice do osebne asistencije mora ostati preprečevanje in odpravljanje učinkov vseh posledic invalidnosti na neodvisno življenje, polno in učinkovito uživanje vseh pravic in svoboščin ter vključenost v družbo.**

V obrazložitvi k priporočilu 1 smo pojasnili, da predlagana ureditev zaostrejuje pogoje za pridobitev pravice do OA in oži krog upravičencev. Na našo podrobno utemeljitev niodziva. Zagovornik tako vztraja pri priporočilu ter ga dopolnjuje.

Noben od predlaganih novih pogojev za upravičence do OA – kateri od statusov invalida, trajnost okvare in njen posebni izvor, ki ne sme izhajati iz bolezni – ne izhaja iz bistva oziroma narave pravice do OA. Te okoliščine sicer lahko prispevajo k dokazovanju stopnje invalidnosti, potrebne za priznanje OA. Ne pa v vseh primerih. Zato ni razloga, da bi bili to nujni zakonski pogoji za dostop do pravice do OA. Ti pogoji sami zase predstavljajo osebne okoliščine, zato so lahko diskriminatorni. MKPI, enako kot Ustava RS, prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti, pa tudi zaradi kateregakoli statusa (»other status«)<sup>13</sup> oziroma drugih osebnih okoliščin. Tudi krog osebnih okoliščin po Listini EU o temeljnih pravicah je odprt (ne zaprt, kot to napačno izhaja iz slovenske različice prevoda). Statusi invalida, povezava z zdravstvenim stanjem (ki ne sme biti razlog za nastanek invalidnosti), pa tudi preozko opredeljevanje invalidnosti (dolgotrajno zdravstveno stanje ima glede na učinke po MKPI lahko naravo invalidnosti) so razlog za razlikovanje pri dostopu do OA. Tako urejanje bi zato lahko predstavljalo neposredno diskriminacijo pri določanju pogojev za dostop do pravice do OA. Sporen je lahko tako posamezen izločitveni razlog, ali pa več teh hkrati, torej lahko tudi za večkratno (multiplo) diskriminacijo kot hujšo obliko diskriminacije. V ta položaj bi ZOA-1 lahko postavil ljudi s psihosocialnimi invalidnostmi.

Bistvo OA je v zagotavljeni osebni podpori, ki pripada osebam z invalidnostmi pri samostojnem in aktivnem vključevanju in sodelovanju v družbi. Z OA ti ljudje premostijo posledice invalidnosti, predvsem v smislu odstranjevanja družbenih ovir, s katerimi se soočajo. Brez OA so ljudje z invalidnostmi izpostavljeni diskriminaciji (neenakopravnosti), tudi njenim najtežjim oblikam kot je segregacija (kot to izhaja iz 19. člena MKPI). OA preprečuje diskriminacijo v številnih konkretnih življenjskih situacijah. Brez nje pa je skoraj nemogoče odpraviti tudi strukturno diskriminacijo, torej tisto diskriminacijo, ki nastaja na družbeni ravni kot veriga dogodkov, kjer pravne odgovornosti za skupen, končni učinek ni mogoče pripisati posameznemu kršitelju.

Predlagana rešitev v osnutku ZOA-1 še vedno v ničemer ne utemelji, zakaj OA ne potrebujejo ali do nje niso upravičeni ljudje z »zgolj« dolgotrajnejšimi stanji okvare ali s tistimi trajnimi okvarami, nastalimi zaradi bolezni, čeprav to obljubo napoveduje v 1. členu. Dolgotrajnejše okvare po MKPI in ZOA lahko (so) povzročajo oviranost zaradi invalidnosti prav toliko kot tiste (trajne!) okvare, ki so posledica bolezni.

<sup>13</sup> Status je na primer tudi državljanstvo, stalno prebivališče, zakonska zveza. Glej problematičen slovenski prevod besedila točke p) Preambule MKPI ter 5. člena. Več o tem v prilogi 1 k Priporočilu Zagovornika načela enakosti Vladi Republike Slovenije glede revizije in uveljavitve ustreznjšega prevoda Konvencije o pravicah invalidov, tč 22 in 23. Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-vladi-republike-slovenije-glede-revizije-in-ujeljavitve-ustreznejsega-prevoda-konvencije-o-pravicah-invalidov/>.

Ni jasno, kako ti ljudje ob svoji invalidnosti in potrebah po premoščanju družbeno pogojenih ovir dobijo podporo pri vsakodnevnih opravilih doma in izven doma (na primer na delovnem mestu), da bi lahko enako kot drugi (ob enaki teži posledic invalidnosti!) živeli neodvisno ter polno in enako učinkovito sodelovali v družbi. Prav tako ni jasno, kako ta rešitev upošteva pravice ljudi s psihosocialnimi invalidnostmi in ljudi, ki so v postopkih težke in dolgotrajnejše medicinske rehabilitacije.

Iz obrazložitve Zagovornikovega priporočila 1 in 2 iz oktobra 2023 izhaja, da je za potrebe oženja pravice do OA predlagan preobrat v razumevanju invalidnosti in ljudi z invalidnostmi, ki se vrača k medicinskemu modelu. Tega bi po ZOA-1 morali upoštevati kot nujni, a nezadostni pogoj za dodelitev pravice do OA. Tam je pojasnjeno, zakaj je ta zasuk v nasprotju s temeljnimi paradigmatскими rešitvami v MKPI in v pravu EU.

Tak zasuk je tudi ustavno sporen. Ustavno sodišče RS je večkrat ugotovilo (posredno) diskriminacijo, tj. kršitev po prvem odstavku 14. člena Ustave RS zaradi pravnih praznin, ki so povzročale diskriminacijo, npr. nedostopnosti komunikacije pri sojenju ter zaradi arhitekturne nedostopnosti prostorov, v katerih se uresničujejo človekove pravice za ljudi z invalidnostmi.<sup>14</sup> Opozorilo je tudi, da je treba razumeti, kaj pomeni invalidnost in kdo so osebe z invalidnostjo (oziroma s terminologijo Ustave »invalidi«), skladno z MKPI. V zadevi U-I-168/16 je v tč. 26 podalo napotilo za široko razlago o tem, kdo so po Ustavi RS ljudje z invalidnostmi (invalidi): »Zakonska ureditev uresničevanja volilne pravice mora zagotoviti, da je njeno uživanje nediskriminacijsko (prvi odstavek 14. člena Ustave). Med osebnimi okoliščinami, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, je tudi invalidnost, pri čemer je tudi na ustavni ravni mogoče prevzeti opredelitev iz MKPI, po kateri so invalidi osebe 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 (drugi odstavek 1. člena MKPI; enako tudi prvi odstavek 3. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov, Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17 – v nadaljevanju ZIMI).« Poudarilo je, da je treba Ustavo RS in zakone razlagati široko, v prid in ne v škodo pravicam ljudi z invalidnostmi.

Po MKPI imajo pravico do OA vse osebe z invalidnostmi, brez diskriminacije in ne glede na katerokoli okoliščino. (tč. p) Preambule izrecno omenja starost). S smiselno jo seveda imajo glede na težo posledic invalidnosti. Ne gre za osebno »pomoč«, kot to na številnih mestih navaja veljavni prevod MKPI, ampak za osebno »asistenco«.<sup>15</sup> OA je potrebna za življenje in vključevanje v skupnost kot trajen proces, njen cilj je vključenost in sodelovanje. Ne gre za enkratni dogodek, kot je »vključitev« v skupnost, niti za preprečevanje »osamljenosti«, ampak izolacije ali segregacije.

19. člen je eden najboljsežnejših in najbolj presečnih členov MKPI in ga je treba obravnavati kot nujen del celovitega razumevanja in izvajanja MKPI. O tem je Odbor MKPI izdal Splošni komentar št. 5 o 19. členu – pravica do neodvisnega življenja in vključenosti v skupnosti.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> V zadevi U-I-146/07 zaradi nedostopnosti pisanj (nezmožnosti uporabe brajice) za slepe v sodnih postopkih. V zadevi U-I-156/11 pa je za diskriminacijo spoznalo ureditev delne namesto polne dostopnosti grajenega okolja oz. kot kršitev ugotovilo nezadovoljiv standard minimalne (grajene) dostopnosti volišč.

<sup>15</sup> V točki x) preambule in na številnih mestih drugod slovenski prevod MKPI za besedo »assistance« uporablja neustrezen izraz »pomoč«. To ni skladno z izvirnimi jezikovnimi različicami MKPI. MKPI terja odpravo pokroviteljskih oziroma dobrodelnih (ang. charity) modelov razumevanja pristopov k invalidnosti, zato je ustrežnejši prevod podpora ali mestoma (glede na kontekst), kot tudi v 19. členu osebna »asistenca«. Več o tem v opombi 12, tč. 11. ZOA sicer uporablja ustaljen izraz osebna asistenca, vendar vsebine storitev še vedno opredeljuje kot pomoč, namesto podpora. Zaradi načel čim lažje razumljivosti je to v besedilu ZOA vseeno smiselno.

<sup>16</sup> Dostopno na <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live>.

V tč. 4 Odbor MKPI poudarja, da je osebna asistenca eno od ključnih orodij razumevanja neodvisnega življenja, skupaj s prizadevanji za univerzalno oblikovanje. V tč. 8 Odbor MKPI poudarja, da »19. člen odraža raznolikost kulturnih pristopov k človekovemu življenju in zagotavlja, da njegova vsebina ni pristranska do določenih kulturnih norm in vrednot.« Navaja še: »Pravica do samostojnega življenja in vključenosti v skupnost se nanaša na vse ljudi z invalidnostmi, ne glede na /.../ zdravstveno stanje; genetske ali druge predispozicije za nastanek bolezni; rojstvo in starost ali kateri koli drug status«. O pomenu pravice za vključevanje v skupnost, zlasti tudi pri zaposlovanju, delu, pri izobraževanju, v političnem udejstvovanju ipd. je Odbor MKPI dal še druge splošne komentarje, znanih je tudi več drugih pomembnih študij.<sup>17</sup> Veljavne ter vnovič predlagane omejitve OA po starosti (priporočilo 3 in 4) prihajajo v očitno navzkrižje z razumevanjem OA s strani specializiranih strokovnih teles za pravice ljudi z invalidnostmi v okviru Organizacije združenih narodov in Evropske unije.

Pri osnutku ZOA-1 gre za poskus, da bi zožili pravilno razumevanje invalidnosti in posledično zožili krog upravičencev (pa tudi namen pravice) do OA z novimi pravno spornimi pogoji. Gre torej za konceptualni zasuk nazaj, v zastarelo medicinsko razumevanje invalidnosti, ki ni skladno z MKPI. Prepoved regresije sama zase pomeni samostojno kršitev (priporočilo 7) .

Osnutek ZOA-1 dejansko uvaja nov status oziroma opredelitev invalida, očitno za potrebe tega zakona oziroma za uveljavljanje pravice do OA. To ni sporno le vsebinsko, ampak tudi formalno, saj še zastruje nesistematičnost in nepreglednost pri urejanju, kdo so osebe z invalidnostmi, katere pravice imajo in v kakšni meri. Podobno že sedaj več rešitev v pravnem sistemu »invalidskega varstva« na različne načine definira (razlikuje, razvršča), kdo je »invalid«, le glede na to katere pravice se ureja. Celo medicinski (in drugi) kriteriji ugotavljanja invalidnosti so po posameznih zakonih različni, predvsem pa še vedno niso usklajeni z določbami MKPI, zato status invalida, ki ga kot pogoj za priznanje položaja »invalida« v drugem odstavku 6. člena našteje osnutek ZOA-1, niso zadostni, da bi bili nujen pogoj za pravico do OA. Sporno pri tem je priznavanje statusa invalida po predpisih drugih držav Evropske unije, ki sploh ni obrazloženo, da bi lahko sklepali, ali so tam pogoji za priznanje statusa (ugotavljanje invalidnosti) primerljivi tistim v domačem pravu. ZOA je doslej uporabljal nevtralne izraze za upravičence (»posameznik oziroma posameznica« ter »uporabnik«). ZOA jamči, da so do OA, skladno z MKPI upravičeni vsi ljudje z invalidnostmi, ki imajo dovolj resne posledice invalidnosti. ZOA-1 pa bi za upravičence določil le »invalide« z določenim statusom, temu pa sledi tudi z rabo izrazov. Predlagana zakonska ureditev je, razumljivo, neskladna oziroma neustrezna tako v vsebinskem, kot terminološkem smislu. Rešitve v ZOA-1 bistveno odstopajo od dosedanje ustreznosti ravni spoštovanja MKPI v ZOA, prakse sodišča EU ter Ustavnega sodišča RS in tem znižujejo že dosežene standarde varstva pravic. Razlogi za to niso pojasnjeni, kot tudi ne, s čim bo nadomeščena morebitna izguba OA pri ljudeh, ki novih pogojev ne bi več izpolnjevali.

Na to, da je ureditev ustrezna, ključno vpliva dostopnost drugih primerljivih storitev. Zaživel naj bi sistem dolgotrajne oskrbe (DO). Ta bi omogočil nekatere deloma primerljive storitve, a ne vseh. Nekatere blažilne ukrepe naj bi zagotavljale tudi storitve za socialno vključevanje (SV) (glej tudi dosedanje obrazložitev k priporočilu 3). Ta vidik je treba pogledati tudi v luči podrobnejše določitve izključevanja možnosti hkratnega uživanja OA z drugimi oblikami institucionalnega varstva ali DO. Te storitve se vsebinsko in po obsegu le deloma prekrivajo, zato ni očitno da naj bi se povsem izključevale. Zagovornik je ob tem priporočilu (glede medsebojnega izključevanja DO in OA), in priporočilu 3 v oktobru 2023 navedel nekatere očitne vrzeli, druge pa še dodaja na tem mestu. Te vrzeli pa še vedno navaja le primeroma.

---

<sup>17</sup> Glej v Choice and control: the right to independent living, FRA – Evropska agencija za temeljne pravice, (2012), str. 32, dostopno na [https://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2012/pub\\_choice-and-control\\_en.htm](https://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2012/pub_choice-and-control_en.htm).

Priporoča, da se to natančno preuči in zagotovi, da v sistemu zagotavljanja storitev v skupnosti ne bo arbitrarnih vrzeli (glej novi priporočili 9 in 10).

Zagovornik je v prejšnjem priporočilu 2 priporočil, naj se natančneje opredeli dejavnosti, pri katerih je OA potrebna, to pa je bilo povezano z aktivnostjo uporabnika, ki je razlog za dodelitev pravice do OA v večjem obsegu. Pripravljalavec je priporočilo upošteval le v manjši meri. V osnutku ZOA-1 pa je aktivnost uporabnika postala nov dodaten in samostojen kriterij za dodelitev OA, zato smo glede teh vprašanj oblikovali novo samostojno priporočilo 8.

Pri urejanju vseh pogojev za OA je potrebna zadostna jasnost in določnost predpisov. Vsak nosilec pravice do OA, tudi prava neveščča, slabše izobražena oseba ali oseba z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi mora znati sama razbrati že iz besedila zakona, kakšni so pogoji za pravico do OA.

### 3.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 spremeni peto alinejo drugega odstavka 6. člena (tretjo alinejo veljavnega ZOA) ter prvi odstavek 30. člena, tako da odpravi diskriminatorni starostni prag za pridobitev pravice do osebne asistencije starejšim od 65 let ter osebno asistenco zagotovi vsem, ki so starejši od 15 let in so aktivni.**

ZOA kot zgornjo starostno mejo za pridobitev pravice do OA določa starost 65 let. Prav tako kot vstopni pogoj določa najnižjo starost 18 let. Pripravljavec še vedno poskuša dosedanje starostne omejitve prenesti tudi v osnutek ZOA-1.

Ureditev je ustavno sporna, zato je Zagovornik priporočil, naj se odpravi ob vseh predlogih za spremembe in dopolnitve ZOA, tudi ob prvem osnutku ZOA-1. Zagovornik je vložil zahtevo za presojo ustavnosti tretje alineje drugega odstavka 6. člena in 35. člena ZOA,<sup>18</sup> ta je v zadevi št. U-I-90/23 še v teku. Z njo izpodbija zakonsko določitev zgornje starostne meje 65 let za pridobitev pravice do OA. V pripravljanih vlogah Zagovornik dosedanje očitke o neustavnosti in neskladnosti z MKPI obširno dodatno utemeljuje, s čimer je MDDSZ seznanjeno. Pravico do neodvisnega življenja (15. člen), ki se nanaša tudi na pravice starejših (23. člen) ureja tudi Evropska socialna listina (ESL). Ta v E oddelku prepoveduje tudi vsakršno diskriminacijo pri uživanju pravic urejenih z ESL. Zagovornik kot pavšalne, staristične in z MKPI neskladne označuje trditve, da naj bil v starostnem odboju med 18. in 65. letom posameznik bolj aktiven, v drugih pa ne oz. manj. To je edino, kar naj bi opravičevalo nedostopnost OA.

Starejši od 65 let nimajo in ne bodo pridobili OA primerljivih pravic. Zakon o dolgotrajni oskrbi še ne jamči in tudi ne bo jamčil primerljivih storitev niti po obsegu niti po vsebini. Nudil bo le oskrbo (tudi doma), ne pa storitev za vključevanje v skupnost, npr. kakršnekoli izhode iz doma, razen nakupovanja. Ko bodo vse storitve dolgotrajne oskrbe (DO) na voljo, pa še niso, bodo že po obsegu (število ur podpore) bistveno skromnejše od OA. Obrazložitev osnutka ZOA-1 ne vsebuje primerjave vseh pravic ljudi, namenjenih življenju in vključevanju v skupnost, in opisa vseh vrzeli (ki kažejo, da ljudem po kvaliteti, obsegu, glede na vrsto invalidnosti, starost, čas nastanka invalidnosti itd. niso na voljo primerljive storitve). Zagovornik je zato pripravil priporočilo 9.

Dostopnost oskrbe na domu po Zakonu o socialnem varstvu (ZSV) je neprimerljivo skromnejša po obsegu ur, ni na voljo med prazniki, prav tako je premalo dostopna na celotnem ozemlju Slovenije, o čemer pričajo evalvacije. Kolikor ta storitev presega zagotovljeni obseg, je za upravičence na voljo le proti plačilu in draga, če je sploh na voljo (omejitve zmogljivosti ponudnikov). Zelo drage so podobne storitve pri zasebnih ponudnikih.

Tudi Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) so storitve socialnega vključevanja (SV) omejene že po zakonu:

- glede na vrsto in trajanje invalidnosti (ljudem z dolgotrajnejšimi stanji sploh ne gredo, prav tako sploh ne gredo ljudem s psihosocialnimi invalidnostmi);
- glede na čas nastanka invalidnosti: gredo jim le, če je invalidnost nastala pred polnoletnostjo ali, če se oseba šola, najpozneje do dopolnjenega 26. leta starosti; ne glede na to so upravičenci osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro, osebe z motnjami avtističnega spektra in gluhoslepe osebe, pri katerih je invalidnost nastala pozneje, a pred prvo zaposlitvijo oziroma, če iz zavarovanja ne pridobijo nobenih pravic (ne glede na to ali so primerljive ali ne).

<sup>18</sup> Dostopno na <https://zagovornik.si/zagovornik-ustavnemu-sodiscu-predlagal-presajo-ustavnosti-ureditve-osebne-asistencije/>.



Nabor storitev oz. vsebino pogojev za uživanje pravic in njihov obseg ureja kar Pravilnik o storitvah socialnega vključevanja invalidov (pravilnik), torej podzakonski akt. Ta pravice omejuje po različnih tipih invalidnosti (ali vrstah okvar), po obsegu (ki je neprimerljiv z OA), po starosti, ter jih, pogosto brez zakonske podlage izključuje od hkratnega uživanja drugih pravic, npr. DO, čeprav bi jih lahko prav te storitve dopolnjevale.

Storitve SV za ohranjanje socialne vključenosti starejših invalidov, tj. starejših od 65 let, po 9. členu Pravilnika se izvajajo le v obliki prebivanja s podporo v obsegu 104 ur storitev (vsako leto). Storitve se izključuje s preostalimi storitvami SV, s pravico do oskrbovalca družinskega člana in dolgotrajne oskrbe, s 16-urnim in celodnevним institucionalnim varstvom in s pravico do OA. Ni podatkov o uresničevanju teh pravic starejših po ZSVI.

Zagovornik je že doslej utemeljeval arbitrarnost pri izključevanju od pravice do OA za tiste, ki imajo pravico biti delovno aktivni, torej starejše od 65 let, ki še delajo. Pomen prava EU v zvezi z zaposlovanjem oz. delom je bil že opisan. Storitve OA se izrecno uporablja tudi v sferi, ki jih zajema direktiva 2000/78/ES. To izhaja iz ZOA, kot tudi prvega odstavka 7. člena osnutka ZOA-1, ki zagotavlja OA za dejavnosti, povezane z delom, tako v točki c) spremstvo, kot tudi v točki d) pomoč na delovnem mestu in v izobraževalnem procesu oziroma usposabljanju in pri drugih dejavnostih in aktivnostih, tudi s pomočjo pri aktivnem iskanju zaposlitve, ter v točki d) pomoč pri komunikaciji. OA je mogoče šteti kot ukrep za zagotavljanje razumnih prilagoditev na delovnem mestu zlasti zato, ker obveznost, da delodajalci zagotovijo razumno prilagoditev, v veljavni zakonodaji ni vzpostavljena oziroma jasno razvidna (z razlago velja vsaj za javni sektor).<sup>19</sup> Osnutek ZOA-1 skuša priznavanje OA pri zaposlovanju in delu urediti ozko ter omejiti s podzakonskim aktom (priporočilo 8).

ZOA OA zagotavlja tistim, ki so jo dobili pred dopolnjenim 65 letom starosti in jo potrebujejo še naprej (potreba se le ponovno oceni), ter za upravičence, starejše od 65 let, ki so bili kot uporabniki vključeni v program OA pred uveljavitvijo ZOA. Osutek ZOA-1 to rešitev ohrani. Pravica do OA je individualizirana, oblikovana pravica, ki ni nespremenljiva, zato je ureditev tudi notranje nekonsistentna (arbitrarna). Med upravičenci v enaki starostni skupini, z enakimi stopnjami invalidnosti razlikuje le glede na čas, ko so pravico pridobili (ali je še niso), to pa je praviloma izven sfere njihovega vpliva.

Zagovornik je že doslej priporočal, da se zagotovi OA za mlajše od 18 let, ki so aktivni in na primer delajo ali so postali starši (ter so polnoletni). V letu 2023 je opravil oceno diskriminatornosti spodnje starostne meje za OA ki je 18 let (priloga 2).<sup>20</sup> Ocenjuje, da za takšno različno obravnavo ni dopustnega razloga in je zato ureditev diskriminatorna glede oseb, ki so starejše od 15 let. Zagovornik se v izogib ponavljaju na te argumente v celoti sklicuje, dodaja pa tudi argumente Odbora MKPI iz Splošnega priporočila št. 5 (opomba 16) ter Smernic za deinstitutionalizacijo (opomba 9) glede neupravičenosti omejevanja po starosti ter pravice od OA otrok (glej dodatno utemeljitev v priporočilu 2 in 4).

Pogoji za uživanje posameznih pravic se ne smejo sprevreči v prekomerno omejevanje pravice do OA in posredno drugih človekovih pravic ali celo v zakonodajno normiranje obsega in vsebine življenjskih aktivnosti ter življenjskih stilov glede na posameznikovo starost.

---

<sup>19</sup> Glej priporočila odbora MKPI, da zakonodajalec jasno uredi zahtevo po razumnih prilagoditvah na vseh področjih, in stališče, da je njihova opustitev diskriminacija. Zagovornik je Ministrstvu za javno upravo dal več priporočil glede novega osnutka predloga Zakona o javnih uslužbencih v avgustu 2023 ter v aprilu 2024, ki je dostopno na <https://zagovornik.si/zagovornik-z-vec-priporocili-glede-novega-osnutka-predloga-zakona-o-javnih-usluzbencih/>.

<sup>20</sup> Ocena diskriminatornosti tretje alineje drugega odstavka 6. člena Zakona o osebni asistenci je v prilogi 2. Dostopno tudi na <https://zagovornik.si/izdelki/zakon-o-osebni-asistenci-po-oceni-zagovornika-diskriminatoren-tudi-do-mladostnikov-zaradi-omejevanja-pravic-po-starosti/>.

#### 4.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 ali v drugem ustreznem zakonu podrobneje opredeli položaj otrok, mlajših od 15 let, in uredi sistem zagotavljanja pravic, primerljivih z osebno asistenco, ki jim bo zagotavljal primerljivo raven uživanja vseh pravic in obveznosti skladno z njihovo starostjo in zrelostjo.**

MDDSZ se na priporočilo Zagovornika k prejšnjemu osnutku ZOA-1 in argumente za upravičenost otrok do OA ali njej primerljivih storitev (tudi glede priporočila 3) ni odzvalo. Nekatere osebe, stare med 15 in 18 let, so zaradi določb ZOA žrtve sistemske neposredne diskriminacije zaradi starosti, čeprav so po bistvenih vidikih v primerljivih položajih po nekaterih zakonih v izenačenem položaju kot odrasli ali pa polno uživajo večino človekovih pravic in svoboščin. Zagovornik je zato to priporočilo in priporočilo 3 nekoliko spremenil (upoštevajoč dodatno utemeljitev, glej prilogo 2).

Iz Splošnega komentarja št. 5 (opomba 16) ter smernic za deinstitutionalizacijo (opomba 9) izhaja, da tudi otroci uživajo pravico do neodvisnega življenja v skladu s starostjo in zrelostjo in da so v posebno ranljivem položaju ter prednostno upravičeni do hitrega in učinkovitega procesa deinstitutionalizacije. Vse oblike institucionalizacije otrok – to je namestitvev v katerokoli nedružinsko okolje – predstavljajo obliko segregacije, so škodljive in so v nasprotju z MKPI (Smernice, tč. 12). Države pogodbenice morajo za otroke in mladostnike z invalidnostjo razviti in zagotoviti dostop do podpornih storitev v skupnosti, vključno z osebno asistenco in vrstniško podporo (Smernice, tč. 50).

Kot domnevno alternativno storitev se večkrat omenja pomoč družini na domu, in da se lahko njen obseg prilagodi potrebam posameznega upravičenca. Skladno s 15. členom ZSV pomoč družini na domu obsega socialno oskrbo upravičenca v primeru invalidnosti, starosti ter v drugih primerih, ko socialna oskrba na domu lahko nadomesti institucionalno varstvo. Iz proračuna občine se financira pomoč družini na domu, najmanj v višini 50% subvencije k ceni storitve in v višini, za katero je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila (99. člen ZSV). V okviru pomoči družini na domu vsak upravičenec potencialno ne more pokriti svojih dejanskih potreb v enaki meri kot z OA, saj je pomoč na domu omejena na največ 20 ur tedensko oziroma se lahko v primeru, ko zaradi potreb upravičenca storitev izvajata dva izvajalca neposredne socialne oskrbe, število ur mesečno poveča za največ eno tretjino. Te storitve torej niso primerljive po obsegu, in ker se večinoma ne izvajajo izven delovnikov, poleg tega ne zajemajo raznolikih dejavnosti izven doma (npr. šolanje, morebitna zaposlitev, pristočasne dejavnosti). Te storitve so torej neprimerljive, saj se pravica do pomoči družini na domu konča, še preden se lahko izpolni pogoj za OA. OA se dodeli tistemu upravičencu, ki jo potrebuje najmanj 30 ur na teden, tj. 120 ur mesečno.



## 5.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 zagotovi, da bo v postopku uveljavljanja pravice do osebne asistencije ter pri zagotavljanju storitev osebne asistencije poleg sistema nadomestnega odločanja po skrbnikih in zakonitih zastopnikih omogočeno tudi odločanje upravičencev s podporo.**

Za varstvo pred diskriminacijo zaradi vseh oblik invalidnosti je treba zagotoviti, da se odpravi tveganje, da kdo ne bi mogel uveljaviti pravice do OA ali da se ne bi mogel aktivirati oziroma sam izraziti svoje izbire oziroma odločitve, ker bi pri njem domnevali nezmožnost upravljanja z OA. To so zlasti osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi, pa tudi tisti, ki imajo morda le začasna pridružena stanja (pogojena z boleznijo ali zdravljenjem).

Med ljudi s psihosocialnimi invalidnostmi je treba šteti tudi ljudi z dolgotrajnejšimi težavami (oz. motnjami) v duševnem zdravju in ljudi s trajnimi psihičnimi stanji ali kognitivnimi invalidnostmi, npr. z avtizmom, demenco.

Zato jim je treba zagotoviti poleg sistema skrbnikov tudi možnost odločanja s podporo, ki bi jih okrepilo pri sprejemanju odločitev in življenjskih izbirah, tako za sodelovanje v postopku pridobitve OA kot za prevzemanje odgovornosti pri njenem uživanju, se pravi, da jim je zagotovljena možnost upravljanja z OA. Da sistem podpiranega odločanja nasploh, zlasti pa na nekaterih ključnih točkah manjka (tudi na področju dolgotrajne oskrbe in duševnega zdravja), je Zagovornik opozoril že večkrat, nanje pa ni odziva, zato utemeljitve na tem mestu ne ponavljamo, pri priporočilu pa vztrajamo.<sup>21</sup> Zagovornik ta priporočila daje posebej ob urejanju tistih življenjskih položajev, ki so lahko najbolj občutljivi.

Uporabnikom OA je treba zagotoviti odločanje s podporo, da se zmanjša možnost posledic konflikta interesov med uporabnikom OA ter njegovim skrbnikom. Ta je lahko hkrati tudi osebni asistent uporabnika.<sup>22</sup>

Zakon o socialnem vključevanju invalidov sicer pozna nekatere storitve za opolnomočenje teh oseb, a so te zelo omejene tako po tem, kdo je lahko upravičenec, kot tudi po vsebini ter po obsegu (glej zgoraj priporočilo 3). Usposabljanje za samostojno življenje je nabor storitev socialnega vključevanja SV, ki so namenjene vsem invalidom po tem zakonu, predvsem pa osebam s pridobljeno možgansko poškodbo ali okvaro. Pravilnik storitev, ki je vsebinsko učna delavnica za opolnomočenje omeji kot enkratno storitev na 6 ur (za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo ali okvaro 12 ur), do nje pa je upravičen le, kdor je upravičen do storitev prebivanja s podporo.

Odbor MKPI v Smernicah za deinstitucionalizacijo (opomba 9) poudarja, da morajo imeti vsi ljudje z invalidnostjo dostop do osebne asistencije ne glede na to, ali za uveljavljanje svoje poslovne sposobnosti potrebujejo podporo.

Glede pravice do priznanja poslovne in vseh drugih oblik pravne sposobnosti (npr. sposobnosti odločanja o sebi) glej spodaj podrobneje priporočilo.

<sup>21</sup> Dostopno na <https://zagovornik.si/zagovornik-poslancem-priporocil-dopolnitve-novele-zakona-o-dusevnem-zdravju/>.

<sup>22</sup> Glede možnosti nastanka kršitve pravice do OA glej tudi priporočilo, da se zagotovi naravi kršitev prilagojeno posebno pravno sredstvo (priporočilo 6)

## 6.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 uredi pravno sredstvo za varstvo upravičencev pri izvajanju storitev osebne asistencе, če bi bile njihove pravice kršene, na primer, če so storitve neustrezne, če kršijo prepoved diskriminacije ali če omejujejo pravico do neodvisnega življenja.**

Storitve OA morajo imeti naravo zavarovanih, v skrajnem primeru iztožljivih pravic, saj gre za pravico do OA. Zato bi moral osnutek ZOA-1 poleg nujnega in potrebnega systemskega inšpekcijskega nadzora ter pravnih sredstev v primeru nedodelitve oziroma odvzema pravice do OA v upravnem postopku bolj razčleniti tudi vprašanje možnosti uporabe pravnih sredstev v primerih drugih možnih kršitev pravice do OA.

Ker ni bilo upoštevano, Zagovornik to priporočilo ponavlja in se sklicuje na dosedanje obrazložitve.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da pri spreminjanju ZOA upošteva mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije, iz katerih med drugim izhaja, da finančni razlogi ne smejo biti ključni razlog za omejevanje socialnih in drugih pravic ljudem z določenimi osebnimi okoliščinami, da je treba za postopoma polno uresničenje pravic nameniti vse razpoložljive vire in da je treba prednostno varovati pravice skupin ljudi v najranljivejših položajih.**

O reformi urejanja OA javno in odkrito potekajo razprave z vidika domnevno pretiranih bremen njenega zagotavljanja za javne finance. Čeprav tega pripravljavec v obrazložitvi osnutka ZOA-1 ni navedel, je mogoče sklepati, da so poglobljeni razlogi za predlagane posege oziroma ožene števila upravičencev do OA ekonomski oziroma fiskalni (glej zgoraj obrazložitev k priporočilu 1, glej tudi opombo 3). O tem priča izčrpno pojasnilo o finančnih učinkih ureditve, tudi s tem namenom uvaja novega systemskega regulatorja (Zavod), MDDSZ pa si ob premalo jasnem zakonskem okviru pridržuje možnost s pravilnikom oblikovati okvir za to katere dejavnosti bodo priznane kot aktivnosti in katere ne.

Predlagana ureditev v osnutku ZOA-1 trajno posega v pravico do OA in jo omejuje. To ima lahko omejevalne učinke tudi na druge človekove pravice in svoboščine, dosedanje pravice in pričakovane pravice ljudi z invalidnostmi in drugih oseb (številske ekonomske, socialne in kulturne pravice), očitno pa so razlogi za to predvsem finančne narave. Drugi odstavek 4. člena MKPI<sup>23</sup> ter 2. člen Pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah zapovedujeta da je treba zagotoviti progresivno, postopno polno uresničevanje pravic. Smiselno že to prepoveduje regresijo (nazadovanje). Glede na obveznost zagotoviti vse razpoložljive vire za ukrepe ter prednostno zagotoviti varstvo skupin v najbolj ranljivih položajih pa je treba tudi pogledati, ali je država naredila vse, da bi prerazporedila vire in postavila drugačne prioritete pri njihovi porabi, ali je proučila morebitne dodatne vire, soodgovornost za stopnjo nedostopnosti okolja in za nedorečenost obveznosti, ki jih imajo delodajalci in ponudniki dobrin in storitev v vsakdanjem življenju. Problem je lahko tudi vprašanje črpanja razpoložljivih virov. Zagovornik opozarja, da iz zunanjih virov, tj., sredstev strukturnih skladov EU ne možno črpati nobenih virov, če bi to pomenilo tveganje reinstitucionalizacije. Prav tako ni pojasnjeno, kako naj bi na morebitno zmanjševanje bodočih, ali na položaj dosedanjih upravičencev do OA vplivala uveljavitev DO ter kako storitev za vključevanje v skupnost.

Odbor MKPI v Splošnem komentarju št. 5 o 19. členu – pravica do neodvisnega življenja in vključenosti v skupnosti v tč. 38 (h) izrecno poudarja, da med ti. temeljne obveznosti (ang. core obligation) sodi tudi »Uporaba vseh razpoložljivih sredstev, vključno z regionalnimi sredstvi in sredstvi za razvojno sodelovanje, za razvoj vključujočih in dostopnih storitev neodvisnega življenja«. Tudi iz različice v preprostem jeziku nedvoumno izhaja, da je pri zagotavljanju neodvisnega življenja za ljudi z invalidnostmi treba zanje poskrbeti prednostno tudi v primerih proračunskih omejitev in varčevanj.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ta bi se pravilneje glasila: »Glede ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic se vsaka država pogodbenica zavezuje, da bo sprejemala ukrepe, tako da bo **v največji mogoči meri izkoristila vire, s katerimi razpolaga**, po potrebi v okviru mednarodnega sodelovanja, zato da se **postopno doseže polno uresničenje teh pravic**; ta določba ne posega v tiste obveznosti iz te Konvencije, ki so po mednarodnem pravu takoj uporabne.«. Besedilo veljavnega slovenskega prevoda MKPI ni dosledno prevedeno kot MPESKP in je nepotrebno zapleteno ter zato manj razumljivo. Razlika v pomenu prevoda je ključna. Veljavni prevod navaja k razumevanju, da bo država sprejemala kar največ ukrepov, da se doseže polno uresničenje ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic le v okviru določenih razpoložljivih sredstev, ne pa, da mora v največji možni meri izkoristiti vire. Predlog sledi prevodu identične določbe MPESKP. Morda bi bilo še ustrezneje namesto besedne zveze »vire s katerimi razpolaga« uporabiti »razpoložljive vire«, saj bi to jasneje vključevalo tudi dolžnost izkoristiti potencialne vire. Glej opombo 12, tč. 19.

<sup>24</sup> "If countries have to make cut backs, they cannot give persons with disabilities less money if it means they lose their human rights." Glej What living independently and being included in the community means, plain English version, str. 13, glej povezavo v opombi 9.

Tako zaradi spornih novih pogojev za pridobitev pravice do OA samih zase (ki so osebne okoliščine ali so v tesni zvezi z njimi), kot zaradi učinkov omejitve glede na naravo pravice do OA bi lahko rešitve v ZOA-1 povzročile diskriminacijo ljudi z invalidnostmi (glej priporočilo 1 in 2). Javnofinančni oz. ekonomski razlogi sami po sebi sploh ne morejo biti samostojen, dopusten cilj, ki bi opravičeval slabše obravnavanje oz. diskriminacijo.

Opozoriti velja, da to izhaja tudi iz prakse Ustavnega sodišče RS.

Ustavno sodišče RS je v zadevi U-I-156/11 opozorilo na stroga merila za presojo diskriminatornih učinkov nedostopnosti, ko gre za uresničevanje volilne pravice. Odzvalo se je tudi na navedbe Vlade RS o bistveno povečanih stroških volitev in poudarilo, da ti ne morejo utemeljiti diskriminacije invalidov pri izvajanju volilne pravice. »Da je odprava teh ovir povezana s finančnimi sredstvi, lahko vpliva le na dolžino prehodnega časa, v katerem je treba poskrbeti za odpravo navedenih ovir. Ne more pa tako dolgo in brez (krajše) časovne omejitve tudi v prihodnje upravičevati diskriminacije.« Tudi po Ustavi RS vzdrževanja diskriminacije ni mogoče utemeljiti z ekonomskimi, fiskalnimi cilji ter težo teh ali z organizacijskimi bremenami.

## 8.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 natančneje naj opredeli dejavnosti, pri katerih se presoja ali je osebna asistenca potrebna v povezavi z aktivnostjo upravičenca, dopolni in razčleni vsebino petega odstavka 6. člena ter zagotovi ustrezne možnosti dokazovanja.**

Poudarki pripravljavca, da je OA namenjena omogočanju družbene aktivnosti uporabnikov, in da daje možnost (sprotnega) prilagajanja uživanja pravice stopnji aktivnosti upravičenca, so v skladu z naravo pravice do OA.

Osnutek ZOA-1 v petem odstavku 6. člena podrobneje določa, kaj pomeni aktivnost uporabnika, potrebna za uživanje večjega obsega OA, oziroma, katerim dejavnostim naj bi bila namenjena pridobitev OA. V obrazložitvi teh rešitev je bilo v osnutku iz septembra 2023 izrecno navedeno, da aktivnost posameznika »ni pogoj za pridobitev pravice do osebne asistenc«. »Aktiven uporabnik lahko tako na podlagi ocene pridobi večji obseg pravice do osebne asistenc, saj potrebuje več pomoči kot pa oseba, ki ni aktivna.« Zdaj ti poudarki v obrazložitvi novega osnutka manjkajo. Hkrati pa je naštevanje možnih dejavnosti, ki štejejo za »aktivnost« še vedno urejeno na zožujoč (potencialno odvrčalen) način, kot da gre za taksativno naštevanje aktivnosti, ki štejejo za ustrezne. Da je možno določbe tolmačiti široko izhaja le iz obrazložitve. Zagovornik je že k prejšnjemu osnutku ZOA-1 dal priporočilo (2) naj se določbo dopolni. Zaradi spremenjenega konteksta in pomena te določbe tokrat to vprašanje obravnava kot samostojno.

Zato naj se v uvodni del petega odstavka doda besedo »zlasti« (da je jasno, da zakon našteva aktivnosti le primeroma). Ključne dejavnosti naj se dopolni tako, da bodo skladno z MKPI nedvoumno smiselno zajele uresničevanje vseh ključnih pravic po MKPI.

Aktivnost v družinskem življenju mora poleg skrbi za otroke do 18. leta starosti zajeti tudi druge osebe (npr. skrbniške naloge ipd.) ter upoštevati vse zakonske dolžnosti do drugih najbližjih družinskih članov, mdr. zakonca, partnerja, ki morda sam ne bi bil upravičen do OA (23. člen MKPI).

Zajeti mora vse, tudi neformalne oblike učenja in vseživljenjskega izobraževanja ter udeležbo v storitvah za opolnomočenje (24. člen MKPI).

Prav tako mora zajeti vse, tudi neformalne oblike zaposlovanja in dela, vključno s prostovoljstvom in poslovodstvom (27. člen MKPI). V zvezi s tem je treba tudi pri naštevanju, kaj storitve OA po vsebini pomenijo oz. zagotavljajo glede izobraževanja in dela, v tč. d) prvega odstavka 7. člena ZOA-1 črtati besedilo »v primeru, da je določena s pravilnikom iz drugega odstavka tega člena« (ter podobno besedilo v četrti alineji te določbe). ZOA-1 ne more prepuščati pogojev za uživanje ustavne pravice v urejanje podzakonskemu aktu, še najmanj na način, da bi določil nekakšen »podzakonski« pridržek. To je neskladno z 87. členom Ustave RS. MDDSZ naj izčrpno pojasni, kako so zagotovljene OA in druge primerljive podpirne storitve (npr. podpirna zaposlitev), pa tudi dolžnosti delodajalcev (razumne prilagoditve) na področju dela (priporočilo 9), tako da se odpravi sedanje vrzeli.

V peti alineji petega odstavka 6. člena se kot generalno klavzulo za ostale aktivnosti šteje »druge aktivnosti vključevanja v družbo na lokalnem, regionalnem, državnem ali mednarodnem nivoju«. Ta določba je preveč ohlapna. Določa le, kje lahko te dejavnosti potekajo (kar ni potrebno regulirati z zakonom), ne pa, kaj so po vsebini.

Določbo je treba dopolniti tako, da bo jasno zajela tudi sodelovanje v političnem in javnem življenju kot izvoljenih predstavnikov, za politične dejavnosti in vključevanje v nevladne organizacije in združenja (29. člen MKPI), pa tudi za ustvarjanje ter udeležbo v kulturi, športu pri rekreaciji in drugih prostočasnih dejavnostih (30. člen MKPI).

Preverjanje aktivnosti mora tudi sicer smiselno ustrezati naravi storitev OA iz 7. člena ZOA, zato je treba mednje dodati tudi uresničevanje osebne mobilnosti (20. člen MKPI) ter naravo in obseg komunikacije (mdr. 21. člen MKPI).

Tudi izvedbeni del je lahko vprašljiv, saj 30. člen osnutka ZOA-1 določa, da je del vloge za uveljavljanje pravice do osebne asistencije tudi prilaganje dokazil o vključitvi v druge aktivnosti družbenega življenja. Šele iz teh določb se da sklepati, katere so nekatere od teh dejavnosti, ki so smiselno aktivnost, torej vsebina, ki bi sodila v določbe petega odstavka 6. člena. Določila o tem, katera so ta dokazila, so zelo ozka (npr. tč. 7 in 9). Določbe 30. člena ZOA-1 je treba dopolniti, da bodo možne vse oblike dokazovanja, da bo osebi z invalidnostjo dodeljena OA ohranila oziroma omogočila polno in enako sodelovanje pri teh dejavnostih in pri uživanju določenih človekovih pravic in svoboščin.

Priporočamo, da se zato v novem tretjem odstavku 30. člena določi: »Vlagatelj ali njegov zakoniti zastopnik lahko predloži tudi druga dokazila, da storitve OA potrebuje zato, da bi na izenačeni osnovi kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.«

Obstaja skrb, da bi tudi kriterij aktivnosti ob preveč zožujoči razlagi, kaj to je (naštevanje v petem odstavku ne sme biti taksativno), nekaterim dosedanjim upravičencem, čeprav so aktivni, lahko neupravičeno odvzel pravico do OA. Za izpolnitev kriterija aktivnosti (opolnomočenje uporabnika, da lahko uresničuje pravico do OA) je treba nekaterim osebam zagotoviti tudi odločanje s podporo (priporočilo 5). Prav tako je treba preprečiti, da se pravica zagotavlja le tistim, ki so že aktivni, ne pa tudi tistim, ki bi z OA to lahko šele postali (npr. zaradi procesa deinstitucionalizacije). Kot dokazano aktivnost zato ni dopustno šteti le dejavnosti, ki izhajajo iz že prevzetih družbenih vlog ali družbenih dosežkov osebe, ampak tudi voljo in minimalno zmožnost osebe, da s podporo OA šele dobi možnosti za aktivnost. Da je pravica do OA za marsikoga bistvena, da se sploh lahko vključi v trg dela (kot predpostavka), poudarja tudi Odbor MKPI.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Glej Splošni komentar o pravici do zaposlitve in dela št. 8, 74. Odstavek, dostopno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/518/57/PDF/G2251857.pdf?OpenElement>.

## 9.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 podrobno utemelji primerljivost različnih pravic in storitev, namenjenih neodvisnemu življenju v skupnosti in odpravi pomanjkljivosti, neskladnosti in neutemeljene razloge za omejitve pravice do osebne asistencije in medsebojno izključevanje ali neupoštevanje drugih pravic in pravice do komunikacijskega dodatka.**

Ureditev v ZOA-1 in način, kako ta posega v širše polje pravnega urejanje, je predstavljena pomanjkljivo. Že v priporočilih Zagovornika (št. 1-5) iz oktobra 2023 in v tukaj dopoljenih priporočilih (št. 1-5) je pojasnjeno, da:

- je urejanje z ZOA-1 nesistemsko,
- oži krog upravičencev do OA,
- predvideva odvzeme OA dosedanjim upravičencem (ne glede na to, ali osebe dejansko potrebujejo več kot pomoč in postrežbo oz. oskrbo, ne glede na varstvo zaupanja v pravo) brez pojasnil o drugih možnih oziroma nadomestnih storitvah.

Opozorili smo, da nekateri ljudje že v dosedanjem sistemu nimajo dostopa do nekaterih storitev, ker so v njem vrzeli. Na primer, kadar potrebe po podpornih storitvah presegajo določen obseg drugih storitev po Zakonu o socialnem varstvu (ZSV) ali Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), pa ne dosegajo vstopnega praga za OA, teh vprašanj ne ureja noben drug zakon. Pravice se z ZOA-1 in po drugih zakonih izključuje ali omejuje tudi glede na vrsto in čas nastanka invalidnosti, starost ipd.).

ZOA-1 v 9. členu določa razmerja med pravicami, vendar jih ne utemelji. Obrazložitev, kot na številnih drugih mestih, le povzema vsebino členov (kaj se ureja), ne pa zakaj. Nekatere pravice se po 9. členu medsebojno izključujejo (prvi odstavek), druge pravice ne (storitve pomoči na domu po ZSV), a se pri OA le upoštevajo, tako da se odšteva število že priznanih ur primerljive storitve. Zakaj so razmerja taka, ni pojasnjeno. Vrsta pravic bi se lahko, enako kot pomoč na domu, medsebojno dopolnjevala. Omejevanje bi se smele le, če bi se vsebinsko prekrivale, saj vsebinsko ne gre za enake storitve kot pri OA. Nekatere storitve se z OA ne izvajajo le sočasno (tretji odstavek 9. člena).

Zagovornik je podrobno opisal nekatere ključne vrzeli, tako da bi bila razvidna celostna ureditev:

- časovne po obsegu in glede tega, kdaj se izvajajo,
- po vsebini zlasti razmejitve med oskrbo in storitvami za vključevanje v skupnost,
- glede na statute in vrste invalidnosti,
- po starosti.

Primer premalo systemske ureditve je tudi neupravičeno omejevanje pravice do komunikacijskega dodatka le nekaterim ljudem z invalidnostmi, namesto da bi šla vsem, ki jo potrebujejo (priporočilo 10).

Zagovornik je MDDSZ, Ministrstvu za zdravje in MSP (ob pripravi novega sistema DO) večkrat priporočil, naj natančno pojasnijo medsebojna razmerja in vsebino pravic, da bo razvidno, ali je sistem zagotavljanja storitev v skupnosti celosten in glede na standarde varstva pravic ljudi z invalidnostmi ustrezen ali ne. Zagovornik priporoča, naj to analizo pripravi MDDSZ kot resorno ministrstvo za urejanje položaja ljudi z invalidnostmi (invalidsko varstvo), sistema socialnega varstva (socialne storitve), področja zaposlovanja in dela, pa tudi kot organ, pristojen za zadeve, ki se nanašajo na izvajanje MKPI, vključno z usklajevanjem in zagotavljanjem povezanega delovanja vlade (po prvem odstavku 33. člena MKPI).



**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 dopolni ureditev pravice do komunikacijskega dodatka tako, da bo ta pravica na voljo tudi ljudem z invalidnostmi, ki so komunikacijsko ovirani in potrebujejo druge alternativne in dopolnilne oblike diskriminacije.**

Vprašanja dostopnosti storitev javnih oblasti iz 8. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) lahko sovpadajo z ureditvijo 7. člena ZIMI glede načinov zagotavljanja komunikacijske dostopnosti do pisanj v vseh postopkih pred državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil ali z ureditvijo po Zakonu o rabi slovenskega znakovnega jezika. To ureja le nekatere vidike komunikacijske dostopnosti (za senzorno ovirane) in ne vseh. V 14. členu ZIMI kot diskriminacijo opredeljuje nedostopnost pri obveščeniosti, kar v obravnavanem kontekstu pomeni predvsem obveščeniost ljudi z invalidnostmi o sodnih storitvah in pogojih sojenja. V pripravi je tudi zakon o uporabi jezika gluhoslepih, a še ne velja.

Zagovornik je analiziral ključne vrzeli glede komunikacije in Ministrstvu za pravosodje (ter drugim deležnikom, tudi MDDSZ) v marcu 2021 dal priporočilo (št. 5) k osnutku akcijskega programa za invalide.<sup>26</sup> Priporočil je, naj se predvidi normativne in druge ukrepe za zagotavljanje polnega in enakega varstva pravic pri komunikaciji ljudi z invalidnostmi v sodnih in drugih postopkih za vse ljudi z invalidnostmi, zlasti za:

- gluhoslepe,
- osebe s komunikacijskimi ovirami, ki potrebujejo alternativne in ojačevalne (dopolnilne) oblike komunikacije,
- sistem odločanja s podporo za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Posebej pereča je nedostopnost informacij oziroma obveščeniost za kognitivno ovirane oziroma za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Te potrebujejo prilagojene informacije v preprostem jeziku ali lahkem branju.<sup>27</sup> Potrebujejo tudi jasne informacije o možnih ukrepih za dostopnost postopkov ter o možnostih rabe dopolnitvene in alternativne komunikacije, ne le s tehničnimi pripomočki, ampak tudi z morebitno osebno podporo pri razbiranju vsebine sporočil oziroma komunikacije. Čim prej je treba tudi sistemsko urediti storitve odločanja s podporo pri prenosu informacij ter pri izražanju volje oz. sodelovanju v postopkih.

Zagotavljanje takih informacij in komunikacij ni dovolj jasno pravno urejeno, razen prek pravne razlage, kaj obsegajo zahteve po dostopnosti po MKPI (glej 8. člen MKPI, ki omenja pomoč v nujnih primerih in podporo z drugo osebo, vsebinsko pa gre pri tem seveda za razumne prilagoditve).

ZOA, enako pa tudi ZOA-1, komunikacijski dodatek brez razlogov zagotavljata le slepim, gluhim in gluhoslepim (čeprav ne le za premoščanje senzorne oviranosti, ampak tudi gibalne). Pri tem so zanje nekateri načini komuniciranja že urejeni.

<sup>26</sup> Glej priporočila Uresničevanje pravic invalidov – priprava novega Akcijskega programa za invalide 2022-2026, odziv na dopis MP št. 141-1/2016/63 z dne 3. 2. 2021, točka 5, dostopno na <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-glede-priprave-akcijskega-programa-za-invalide-2022-2026/>.

<sup>27</sup> Lahko branje je izraz za prirejena besedila, zapisana na način in v obliki, ki omogoča kar najlažje branje in razumevanje in s tem dostopnost informacij za osebe, ki težje berejo, zlasti osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Lahko branje poleg prirejene vsebine in oblike besedila vsebuje tudi slikovno gradivo, ki součinkujeta. V Sloveniji je to že standardizirano, glej <http://www.lahkojebrati.si/PRIROCNKA>. Da je to eden od bistvenih ukrepov za dostopnost izhaja iz točke d.) drugega odstavka 9. člena MKPI, ki ureja dostopnost kot presečno načelo MKPI.

Komunikacijski dodatek je sicer omejen po obsegu. Lahko se uveljavlja v obliki osebne podpore (pri komunikaciji ter spremstva za premostitev gibalne oviranosti, to je po vsebini storitev ki je že bistveno podobna OA , pač v manjšem obsegu) ali kot denarni prejemek (za dodatne stroške, povezane s prilagojeno komunikacijo). Podobno velja za komunikacijske pripomočke, za katere ZIMI zagotavlja možnost sofinanciranja. Tudi ti grede le senzorno oviranim.

Komunikacijski dodatek je namenjen podpori pri katerikoli komunikaciji, zato bi morali biti do tega dodatka upravičeni vsi, ki za premoščanje ovir pri komunikaciji potrebujejo dodatne tehnične pripomočke, storitve ali osebno podporo. Poleg senzorno oviranih gre torej tudi za ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi ter druge ljudi, ki uporabljajo alternativne in ojačevalne (dopolnilne) oblike komunikacije

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 opusti pogoj poslovne sposobnosti za osebnega asistenta iz druge alineje prvega odstavka 20. člena.**

V 12. členu (z naslovom »enakost pred zakonom«) MKPI določa, da mora biti osebam z invalidnostmi zagotovljena polna pravna (in v tem okviru tudi poslovna) sposobnost. MKPI po Zagovornikovem predlogu ustrežnejšega prevoda (glej opombo 12) v drugem odstavku 12. člena določa: »Države pogodbenice osebam z invalidnostmi priznavajo pravno in poslovno sposobnost na vseh področjih življenja enako kot drugim.« Odbor OZN za pravice oseb z invalidnostmi (Odbor CRPD) že od leta 2011 v svoji ustaljeni razlagi MKPI zastopa stališče, da odvzemi poslovne sposobnosti zaradi invalidnosti niso dopustni. O tem je Odbor MKPI zavzel jasno stališče načelno že v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom,<sup>28</sup> ponovno pa tudi v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji.<sup>29</sup> Zato iz 12. člena MKPI izhaja, da je treba prenoviti ureditev skrbništva. To je proces, ki je nujno povezan tudi z deinstitucionalizacijo, kar izhaja tudi iz Strategije deinstitucionalizacije Republike Slovenije, ki jo je sprejelo Ministrstvo za solidarno prihodnost (StaDI 2024–2034).<sup>30</sup>

Vendar pa je treba prednostno zagotoviti ustrežnejšo ureditev tam, kjer je največje tveganje za nastanek konflikta interesov med upravičencem do OA in njegovim skrbnikom oziroma zakonitim zastopnikom. To velja tudi pri pridobivanju in upravljanju pravice do osebne asistencije, zlasti kadar je skrbnik oziroma zakoniti zastopnik morda hkrati osebni asistent. Po podatkih StaDI 2024–2034 je večina oseb v institucionalnem varstvu v Sloveniji prav oseb pod skrbništvom.

Pogoj poslovne sposobnosti osebnega asistenta iz druge alineje prvega odstavka 20. člena je zato z vidika varstva pred diskriminacijo po MKPI sporen in ni obrazložen.

Po uveljavitvi Družinskega zakonika (DZ) in novega Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1) od 15. 4. 2019 odvzemi poslovne sposobnosti niso več možni. Predlagana določba torej določa nemogoč, obsoleten pogoj, razen v delu, ki se morda nanaša na (začasno) podaljšanje pravnih učinkov nekdanjih odvzemov poslovne sposobnosti. To je DZ uredil v prehodnih določbah, a hkrati določil, da gre pri njih za skrbništvo. Pričakovati bi bilo tudi spremembe konkretnih odločb sodišč o popolnih odvzemih poslovne sposobnosti ter podaljšanjih roditeljske pravice in prilagoditev novim okvirom materialnega prava, ko so omejitve možne, le toliko kolikor so zares nujno potrebne in konkretizirane.

Za zmožnost opravljanja ali prenehanje opravljanja dela osebnega asistenta je bistveno, ali je narava zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti (kandidata za) osebnega asistenta taka, da opravičuje izjemo od prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti oziroma zdravstvenega stanja. Določena sposobnost (duševna in voljna sposobnost ali fizična oziroma senzorna sposobnost) je namreč lahko t.i. bistvena in odločilna poklicna zahteva za opravljanje določenega poklica ali dejavnosti. Pogoje za takšno pogojevanje opravljanja dela urejajo npr. drugi odstavek 13. člena ZVarD, peti odstavek 6. člena Zakona o delovnih razmerjih oziroma 4. člen Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu. Tudi za opravljanje dela osebnega asistenta bi morali veljati enaki pogoje kot za vse druge zaposlene.

<sup>28</sup> Glej General comment No 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, sprejet 11. aprila 2014. Dostopno na:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en).

<sup>29</sup> Glej 30. točko kjer našteva primere sistemskih diskriminacij.

<sup>30</sup> Glej opombo 11.

Vse zahteve po »splošni« zdravstveni sposobnosti ali (popolni) poslovni sposobnosti sklepate posamezne pravne posle osebnih asistentov, ki niso v bistveni zvezi z opravljanjem poklica in konkretnega dela in niso nujni za to, je treba šteti za prekomerne zahteve oziroma pogoje za opravljanje tega poklica oziroma dela. Večina vidikov poslovne sposobnosti ni bistvena in odločilna poklicna zahteva oziroma ne izhajajo iz narave opravljanja storitev OA. Te ne pomenijo sklepanja pravnih poslov. Večino storitev iz OA lahko kvalitetno opravi tudi oseba, ki ji je lahko le delno odvzeta sposobnost sklepanja pravnih poslov. Nakup hrane in življenjskih potrebščin, razen za alkohol in tobačne izdelke, npr. že zdaj lahko opravljajo otroci pri določeni starosti. Tudi osebnim asistentom je treba, kot drugim, zagotoviti razumne prilagoditve.

ZOA-1 naj torej zagotovi, da se bo v vsakem primeru posebej ugotavljalo, ali gre pri zdravstvenem stanju ali ob postavitvi pod skrbništvo za takšne omejitve, zaradi katerih je dopustno poseči v možnost opravljati delo osebnega asistenta. Besedilo naj se zato nadomesti na primer s pogojem da »ima oseba zdravstveno zmožnost, nujno potrebno za opravljanje dela osebnega asistenta«. To lahko vključuje presojo primerov, ko je oseba postavljena pod skrbništvo ter primere invalidnosti. Primer skrbništva mora biti take narave, da oseba ne more samostojno opravljati pravnih poslov, ključnih za opravljanje tega dela.

**Zagovornik priporoča MDDSZ, da v osnutku ZOA-1 v tretji alineji prvega odstavka 17. člena besedilo »Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije« nadomesti z »nacionalni svet invalidskih organizacij« ter določbo dopolni tako, da se da možnost predlagati člane sveta Zavoda za osebno asistenco Republike Slovenije vsem reprezentativnim invalidskim organizacijam.**

V 17. člena se ureja način upravljanja novoustanovljenega Zavoda za osebno asistenco Republike Slovenije (Zavod) in sicer udeležbo predstavnikov posameznih deležnikov v svetu Zavoda. Predlaga se, da bi 3 predstavnike uporabnikov osebne asistencije različnih vrst invalidnosti predlagal Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije.

Tako urejanje s poimenskim omenjanjem posameznih pravnih subjektov zasebnega prava v zakonu je nesistemsko. Ni skladno z načelom abstraktnega pravnega urejanja ter ne sledi določilom Zakona o invalidskih organizacijah (ZInvO). Ta v 25. in 26. členu ureja položaj nacionalnega sveta invalidskih organizacij (nacionalni svet), ne določa pa katero združenje to je. Navajanje konkretne pravne osebe oz. združenja je treba nadomestiti z izrazom nacionalni svet invalidskih organizacij.

Določbo pa je smiselno tudi dopolniti, da bodo imele možnost predlagati člane sveta Zavoda tudi tiste invalidske organizacije, ki niso članice sveta invalidskih organizacij. Članstvo v nacionalnem svetu je nameč prostovoljno, poleg tega je vprašljivo ali je urejanje položaja invalidskih organizacij skladno z MKPI.

ZOA-1 bi moral omogočiti sodelovanje pri delovanju Zavoda vsem reprezentativnim invalidskim organizacijam, ki izvajajo OA, ali katerih člani v pomembnem delu predstavljajo uporabnike OA. Zagotoviti je treba sodelovanje vsem tistim organizacijam, ki so osredotočene na zagotavljanje neodvisnega življenja in procese deinstitucionalizacije ali/ in zastopajo določeno skupino ljudi z vrstami invalidnosti (slepi, osebe s cerebralno paralizo), tudi če niso vključene v delovanje nacionalnega sveta. Podobno to ZIMI že zagotavlja pri sodelovanju v Svetu za invalide, ki ima med drugim nalogo spremljati uresničevanje MKPI. Če to velja za spremljanje uresničevanja MKPI, potem mora toliko bolj veljati glede dejavnosti in vsebin, ki se nanašajo na uresničevanje najpomembnejših pravic iz MKPI. Te se le še bolj neposredno tičejo bistvenih nalog reprezentativnih organizacij ljudi z invalidnostmi.

Zagovornik je MDDSZ že priporočil, da se urejanje delovanja in financiranja vseh organizacij ljudi z invalidnostmi v ZInvO uskladi z razumevanjem invalidnosti, pravicami ljudi z invalidnostmi ter vlogo in položajem organizacij ljudi z invalidnostmi po MKPI. Med drugim smo priporočili tudi, da naj MDDSZ opravi analizo dosedanjega modela posvetovanj z invalidskimi organizacijami, reprezentativnimi invalidskimi organizacijami in svetoma invalidskih organizacij ter določi ukrepe za preseganje pomanjkljivosti, zlasti ne vključevanja nekaterih skupin ljudi z invalidnostmi v te procese.<sup>31</sup>

Zakonodaja neupravičeno omejuje aktivnost nekaterih ljudi z invalidnostmi, saj jim zaradi omejitve poslovne sposobnosti ne omogoča izvrševanja pravice do svobode združevanja nasploh (razen prek skrbnikov), niti v združenja, ki bi imela priznano naravo organizacij ljudi z invalidnostmi, kot to ureja MKPI. Poleg tega združenja oseb, ki bi imele le dolgotrajnejša stanja (ne pa trajno invalidnost, npr. ljudi s težavami v duševnem zdravju), ne morejo pridobiti statusa invalidske organizacije, saj se teh ljudi – enako kot predlaga ZOA-1 - neupravičeno ne všteva med ljudi z invalidnostmi.

<sup>31</sup> Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocila-zagovornika-nacela-enakosti-glede-osnutka-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-invalidskih-organizacijah/>.