



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
T: 01 473 55 51
E: gp@zagovornik-rs.si

**Državni zbor Republike Slovenije
Poslankam in poslancem**

Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana
E: gp@dz-rs.si

Številka: 0070-25/2025/9
Datum: 3. 12. 2025

Zadeva: **Priporočili Zagovornika načela enakosti glede predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (EPA: 2455-IX)**

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) na podlagi druge alineje 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) izdaja priporočilo Državnemu zboru Republike Slovenije (DZ) glede Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (EPA: 2455-IX); v nadaljevanju ZSV-L) z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter zagotavljanja enakih možnosti.

Zagovornik načela enakosti Državnemu zboru priporoča, da

1. ZSL-V sprejme in s tem zagotovi vsem ljudem z invalidnostmi in težavami v duševnem zdravju, zlasti tistim v najranljivejših položajih, učinkovitejše uživanje pravice do neodvisnega življenja ter možnosti za polno in enako uživanje vseh človekovih pravic, vključno spoštovanjem prepovedi segregacije po Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI);

2. v sodelovanju z Vlado RS in vsemi deležniki opravi široko javno razpravo in sprejme nacionalni načrt za deinstitutionalizacijo in preprečevanje reinstitutionalizacije, kot to zahteva učinkovito spoštovanje, varstvo in spodbujanje polnega in enakega uživanja vseh pravic ljudi z invalidnostmi po MKPI.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

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

V vednost:

- Vlada Republike Slovenije, gp.gs@gov.si
- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalid-rs.mddsz@gov.si
- ALTRA – odbor za novosti v duševnem zdravju (info@altra.si)
- Društvo za kulturo inkluzije, drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- Inštitut RS za socialno varstvo (irssv@siol.net)
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, info@nsios.si
- Ozara Slovenije, Nacionalno združenje za kakovost življenja (info@ozara.org)
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, zveza@soncek.org
- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci (info@spomincica.si)
- ŠENT - Slovensko združenje za duševno zdravje (info@sent.si)
- Zavod Risa, info@risa.si
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, info@zveza-slepih.si
- Zveza sožitje - zveza društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju Slovenije, info@zveza-sozitie.si
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, yhd-drustvo@yhd-drustvo.si

Priloga:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-25/2025/9
- Splošni komentar (2018) o enakosti in nediskriminaciji v slovenskem prevodu

1.

Zagovornik priporoča Državnemu zboru, da ZSL-V sprejme in tako zagotovi vsem ljudem z invalidnostmi in težavami v duševnem zdravju, zlasti tistim v najranljivejših položajih, učinkovitejše uživanje pravice do neodvisnega življenja ter možnosti za polno in enako uživanje vseh človekovih pravic, vključno spoštovanjem prepovedi segregacije po Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI).

Predlagatelj z vidika varstva človekovih pravic ustrezno pojasnjuje razloge za vse ključne zakonodajne ukrepe po ZSV-L, zlasti za novi socialnovarstveni storitvi »podpora v skupnosti za odrasle osebe« in »podpora v skupnosti za mladoletne osebe do 18. leta« s kompleksnimi težavami ter institut druge družine. Pojasnjuje tudi, kakšno vlogo imajo te rešitve v procesu deinstitutionalizacije, ki je načrtovan v Strategiji RS za deinstitutionalizacijo v socialnem varstvu za obdobje 2024-2034 (StaDI 2024-2034). Ta predvideva sistemski, postopen in načrtovan prehod k skupnostnim oblikam oskrbe na področju socialnega varstva. Načrtuje se proces preobrazbe zavodov in njihovih storitev institucionalnega varstva in vzpostavljanja novih storitev v skupnosti. Ta proces sicer deloma že poteka, tudi na podlagi vzorčnih primerov dobre prakse, na primer v Domu na Krasu, razvilo in zagotovilo pa se je tudi nekaj nujno potrebnih storitev za življenje v skupnosti. V naslednjih desetih letih naj bi se iz institucij preselilo 3500 uporabnikov. Navedeni proces načrtuje postopno zapiranje institucij oz. ožene institucionalnega varstva, čeprav ga povsem še ne odpravlja. Deinstitutionalizacija je po definiciji proces ukinjanja institucij in razvijanja skupnostnih služb, ob katerem se razvijajo tudi različne preventive, ki preprečujejo nadaljnjo institucionalizacijo in zagotavljajo polno vključenost in sodelovanje v skupnosti. Deinstitutionalizacija je pravno zapovedana s prevzetimi mednarodnimi obveznostmi po MKPI. Te so sicer slabo razumljive med drugim tudi zaradi neustreznosti prevoda MKPI.¹

V 19. členu MKPI pod naslovom »Neodvisno življenje in vključenost v skupnost« določa: »Države pogodbenice te Konvencije priznavajo enako pravico vsem osebam z invalidnostmi, da živijo v skupnosti z enakimi možnostmi izbire kot drugi in morajo sprejeti učinkovite in ustrezne ukrepe, da osebam z invalidnostmi zagotovijo polno uživanje te pravice ter polno vključenost in sodelovanje v skupnosti, tudi tako, da zagotavljajo, da:

(a) imajo osebe z invalidnostmi možnost izbrati svoje prebivališče in se odločati, kje in s kom bodo živeli, na izenačeni osnovi kot drugi, ter jim ni treba živeti v vnaprej določeni življenjski ureditvi;

(b) imajo osebe z invalidnostmi dostop do razpona različnih storitev na domu ter bivalnih in drugih podpornih storitev v skupnosti, vključno z osebno asistenco, **nujno potrebno za življenje in vključevanje v skupnost ter za preprečevanje izolacije ali segregacije iz skupnosti**;

(c) so osebam z invalidnostmi storitve v skupnosti ter objekti in naprave, ki so namenjeni vsem prebivalcem, na voljo na izenačeni osnovi kot drugim in so odzivne na njihove potrebe.«

Iz ustreznjšega prevoda je razvidno, da so ti ukrepi namenjeni preprečevanju segregacije. V pravnem pogledu je segregacija huda oblika sistemske diskriminacije. Obstaja, če se s predpisi, dejanji ali opustitvami prisilno ali sistematično izvaja razdvajanje ali razlikovanje (skupine) oseb zaradi določenih osebnih okoliščin. Segregacija je poleg pravne lahko tudi družbena kategorija.

¹ Glej priporočilo Zagovornika glede revizije in uveljavitve ustreznjšega prevoda Konvencije o pravicah invalidov, ta vključuje tudi osnutek ustreznjšega prevoda in izčrpno obrazložitev. Dostopno na: <https://zagovornik.si/izdelki/priporocilo-zagovornika-nacela-enakosti-vladi-republike-slovenije-glede-revizije-in-uveljavitve-ustreznjšega-prevoda-konvencije-o-pravicah-invalidov/>.

Včasih se segregacija zgodi kot proces družbenega izključevanja tudi nezavedno, nenačrtno, kar privede do tega, da se določena skupina ljudi znajde v takem položaju. Pri segregaciji je značilno, da niti v pravnem pogledu niti v smislu vzročne zveze tega stanja ni možno pripisovati odgovornosti posameznikov ali pravnih oseb. Nastaja v verigi dogodkov, nepreglednega in zapletenega součinkovanja različnih družbenih procesov v daljšem časovnem obdobju. Tudi segregacija kot družbeno stanje je sicer pravno nesprejemljiva. Če nastane, to terja takojšnje aktivne ukrepe države za odpravo vseh izključevalnih mehanizmov, ukrepe za odpravo posledic ter za vključevanje. Segregacija je ena hujših oblik sistemske diskriminacije, ki je prepovedana v 5. členu MKPI. Njen značilen izraz je življenje ljudi v institucijah, bodisi brez njihove privolitve bodisi ker nimajo druge izbire. Odbor za pravice ljudi z invalidnostmi, ki nadzoruje MKPI (Odbor MKPI) je to večkrat razčlenil tako načelno v splošnih komentarjih o razlagi MKPI, kot konkretno ob nadzoru spoštovanja obveznosti posameznih držav, tudi Slovenije.

19. člen je eden najobsežnejših in najbolj presečnih členov MKPI in ga je treba obravnavati kot del celovitega razumevanja in izvajanja MKPI in s tem ravnovesja in medsebojne odvisnosti pravic, ki jih ta varuje. O tem je Odbor MKPI izdal Splošni komentar št. 5 o 19. členu – pravica do neodvisnega življenja in vključenosti v skupnosti.² V tč. 8 navaja: »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«. Ta pravica gre vsem ljudem z invalidnostmi, torej ne glede na vrsto invalidnosti. 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.³

Kot to poudarja Odbor MKPI v Splošnem komentarju (2018) o enakosti in nediskriminaciji št. 6⁴ (za slovenski prevod, ki ga je pripravil Zagovornik, glej prilogo) so države pogodbenice »dolžne spoštovati, varovati in zagotoviti uresničevanje pravice do nediskriminacije in enakosti vseh ljudi z invalidnostmi. V zvezi s tem se morajo države pogodbenice vzdržati vseh dejanj, ki pomenijo diskriminacijo ljudi z invalidnostmi. Zlasti morajo države pogodbenice spremeniti ali odpraviti obstoječe zakone, predpise, navade in prakse, ki pomenijo takšno diskriminacijo«.

V zvezi s tem je Odbor pogosto navedel primere, ki vključujejo:

- zakone o skrbništvu in druga pravila, ki kršijo pravico do pravne (poslovne in drugih oblik) sposobnosti⁵;
- zakone o duševnem zdravju, ki legitimirajo prisilno institucionalizacijo in prisilno zdravljenje⁶; sterilizacijo žensk in deklic z invalidnostmi brez privolitve;
- nedostopno stanovanjsko politiko in politiko institucionalizacije⁷ ter
- zakone in politike o ločenem (segregiranem) izobraževanju.⁸

Omenja se tudi desegregacijo v zaposlovanju in pri delu. Odbor MKPI ugotavlja tudi večjo ranljivost ljudi, ki so v institucijah za druge oblike diskriminacije.

² Dostopno na <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live>.

³ 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.

⁴ Dostopno na: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/general-comments>

⁵ Glej Splošno pripombo št. 1 (2014) Odbora za pravice oseb z invalidnostmi o enakosti pred zakonom.

⁶ Glej smernice o členu 14, odt. 6 in 14, Odbora za pravice oseb z invalidnostmi. Dostopno na spletni strani Odbora (www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx).

⁷ Glej Splošno pripombo št. 5 (2017) o neodvisnem življenju in vključenosti v skupnost.

⁸ Glej Splošno pripombo št. 4 (2016) o pravici do vključujočega izobraževanja, odst. 24.

Glede nadlegovanja navaja, da je treba posebno pozornost »nameniti ljudem z invalidnostmi, ki živijo v segregiranih ustanovah, kot so stanovanjske institucije, posebne šole ali psihiatrične bolnišnice, v katerih je ta vrsta diskriminacije bolj verjetna in je po svoji naravi nevidna, zato ni verjetno, da bo kaznovana.«

Odbor MKPI je ob pregledu izvajanja obveznosti Republike Slovenije v letu 2018 glede spoštovanja MKPI v sklepnih ugotovitvah⁹ ocenil stanje, navedel številne pomanjkljivosti in Sloveniji priporočil vrsto ukrepov in priporočil za doseg ključnih ciljev Konvencije. Odbor MKPI je v 32. odstavku točki a) in d) priporočil državi pogodbenici, da glede na Splošni komentar Odbora št. 5 (2017) o neodvisnem življenju in vključenosti v skupnost sprejme in izvaja strategijo in akcijski načrt v časovnem okviru, ki je namenjen deinstitucionalizaciji. Sprejel je tudi priporočila za vrsto drugih vprašanj in varstva pravic glede procesa deinstitucionalizacije.

Glede na navedeno Zagovornik priporoča DZ, da sprejme zakonske ukrepe za deinstitucionalizacijo, ki jih vsebuje ZSV-L, pri čemer je pomembno tudi, kako in kaj vse naj se zagotovi, da bodo ti učinkovito zaživel v praksi.

Drugi odstavek 4. člena MKPI ter 2. člen Pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah zapovedujeta da je država dolžna sprejemati 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 ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic**. Ta določba pa ne vpliva na tiste določbe konvencij, ki so neposredno in takoj uporabne, kamor sodi na primer prepoved diskriminacije in segregacije, vprašanje pravice do enakega priznanja pred zakonom ali vprašanje priznavanja pravice odločati o sebi in o s pogoji življenjske ureditve povezanih vprašanjih. Glede na navedeno se ta določba nanaša tudi na vse storitve, ki se urejajo v ZSV in drugih zakonih s tega področja. Odbor MKPI v Splošnem komentarju št. 5 v tč. 38 (h) izrecno poudarja, da navedena določba sodi med ti. temeljne obveznosti (ang. core obligation), in da se nanaša tudi na »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.¹⁰ Tudi po Ustavi RS vzdrževanja diskriminacije ni mogoče utemeljiti z ekonomskimi, fiskalnimi cilji ter teži ali z organizacijskimi bremenii.

Glede na obveznost zagotoviti vse razpoložljive vire za ukrepe ter prednostno zagotoviti varstvo skupin v najbolj ranljivih položajih pa je treba tudi pregledati, 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. Zagovornik opozarja, da je MKPI ratificirala tudi Evropska unija, zato iz sredstev strukturnih skladov EU ni možno črpati finančnih virov, če bi to pomenilo tveganje reinstitucionalizacije.

⁹ Sklepne ugotovitve Odbora OZN za pravice oseb z invalidnostmi glede uvodnega poročila Slovenije o izvajanju Konvencije o pravicah invalidov (Konvencija), sprejete na 386. seji 5. marca 2018 (CRPD/C/SVN/CO/1). <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/crpdcsvnco1-committee-rights-persons-disabilities-concluding>. Zagovornik je pripravil prevoda v slovenski jezik, ki ga je objavil v Rednem letnem poročilu za leto 2018, str. 218 in naslednje, dostopno na: <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/Redno-letno-porocilo-2018.pdf>.

¹⁰ "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.

2.

Zagovornik priporoča Državnemu zboru, da v sodelovanju z Vlado RS in vsemi deležniki opravi široko javno razpravo in sprejme nacionalni načrt za deinstitutionalizacijo in preprečevanje reinstitucionalizacije, kot to zahteva učinkovito spoštovanje, varstvo in spodbujanje polnega in enakega uživanja vseh pravic ljudi z invalidnostmi po MKPI.

StaDI 2024-2034 je bila sprejeta na ravni Ministrstva za solidarno prihodnost.

Država potrebuje usklajeno vizijo in strategijo ter učinkovito koordinacijo ter akcijski načrt s časovnico za deinstitutionalizacijo. Proces zadeva številne druge resorje, zakonodajalca, ki mora spremeniti številne zakone (glej priporočilo 3) ter zadeva celo verigo zunanjih deležnikov. Kot opozarja slovenijo Odbor MKPI, mora vsebovati tudi jamstva, da se **prepreči vsako obliko transinstitutionalizacije¹¹ in reinstitucionalizacije.¹²** Doslej ni bilo zadostnega financiranja razvoja shem za uresničevanje pravice ljudi z invalidnostmi do neodvisnega življenja, ki bi bile dostopne vsem. Zastavlja se tudi vprašanje, kaj so v okviru svojih obveznosti doslej storile posamezne institucije za svojo preobrazbo same, saj so številne med njimi neposredno zavezane spoštovanju MKPI. Zagovornik je sicer že zaznal tudi procese razhajanja v načrtovanju ukrepov med resorji. V Priporočilih Zagovornika načela enakosti glede osnutka Predloga Zakona o osebni asistenci je opozoril na spornost načrtovanih rešitev (mdr. ustanavljanja novih institucij, omejevanje dostopa do osebne asistencije) ter prakso. Mnogi že obstoječi javni in zasebni zavodi, ki izvajajo institucionalno oskrbo ljudi z invalidnostmi ter starejših¹³ bi lahko osebno asistenco in druge storitve v skupnosti že izvajali. **Ti zavodi pa si lahko, paradoksalno, zaradi učinkov osnutka ZOA-1 ometajo celo več povpraševanja po storitvah institucionalnega varstva, tudi tistih ljudi, ki do osebne asistencije (OA) po novem ne bi bili (več) upravičeni. Možnost njihove reinstitucionalizacije je realna. Ni jasno, kako se to sklada s procesom deinstitutionalizacije.**

Po navedbah predlagatelja iz obrazložitve ZSV-L se bo StaDI 2024-2034 usklajevala še medresorsko in na ravni Vlade RS. Kot je bilo navedeno zgoraj, StaDI 2024-2034 ni le stvar izvršilne veje oblasti, posamezne poudarke o tem pa vsebuje tudi sama StaDI 2024-2034. Poleg zakonodajalca je tudi stvar sodne veje oblasti, določeno vlogo pa morajo imeti tudi samoupravne lokalne skupnosti. Gotovo je smiselno in zaradi načela delitve oblasti tudi potrebno, da zato StaDI 2024-2034 **oziroma nacionalni načrt za deinstitutionalizacijo sprejme DZ in se v njem tudi sam zaveže k dolžnim korakom glede spreminjanja zakonodaje (glej tč 3) pa tudi prednostnega zagotavljanja zadostnih in potrebnih proračunskih sredstev za ta proces (glej tč. 1).**

¹¹ Transinstitutionalizacija je proces, pri katerem posamezniki, ki naj bi izstopili iz institucionalnega sistema (deinstitutionalizacija), v praksi zaradi socialno-varstvenih politik končajo v drugih ustanovah in ne živijo samostojno v svojih domovih.

¹² 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.

¹³ 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.