



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

Ministrstvo za pravosodje
Župančičeva 3
1000 Ljubljana
E: gp.mp@gov.si

Številka: 141-2/2021/2
Datum: 3. 3. 2021

Zadeva: Uresničevanje pravic invalidov – priprava novega Akcijskega programa za invalide 2022-2026
zveza: vaš dopis št. 141-1/2016/63 z dne 3. 2. 2021

Spoštovani,

Zagovornik se odziva na dopis MP z vidika svojih pristojnosti, ki jih določa 21. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD). Pri tem se je omejil na priporočila za pripravo novega Akcijskega programa za invalide 2022-2026, zlasti glede polnega in enakega uživanja vseh pravic oseb z invalidnostmi v pravosodju. Pri tem se posebej osredotoča na polno in enako uživanje pravic, ki jih jamči Konvencija o pravicah invalidov (MKPI).

Zagovornik načela enakosti MP in drugim pripravljavcem v ta namen priporoča, da ob pripravi novega API 2022-2026:

- 1. preučijo skladnost predlaganih rešitev z MKPI ter se odzovejo na ugotovitve in priporočila Odbora za pravice oseb z invalidnostmi v Sklepnih ugotovitvah glede uvodnega poročila Slovenije (2018)¹ iz postopka obravnave poročila Slovenije v letu 2018.**
- 2. pretehtajo, ali ne bi bil bolj ustrezen predmet programa namesto varstva invalidov invalidnost kot taka.**
- 3. predvidijo ukrepe za odpravo obstoječih pravnih pomanjkljivosti glede opredelitve prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti, zlasti:**
 - **ustrezno in zadostno ureditev obveznosti zagotavljati razumno prilagoditev osebam z invalidnostmi v skladu z določbami MKPI ter pravom EU, tako, da v zakonodaji ne bo pravnih praznin in nejasnosti o obsegu prepovedi diskriminacije;**
 - **dopolnitev zakonodaje, po možnosti splošne zakonodaje na področju diskriminacije, na način, da se jasno in nedvoumno vključi prepoved t.i. presečne (intersekcijske) diskriminacije.**

¹ CRPD/C/SVN/CO/1, Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSVN%2fCO%2f1. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, na <http://www.zagovornik.si/letno-porocilo-2/>.

4. okrepijo odpravljanje morebitnih obstoječih sistemskih diskriminatornih določb v zakonodaji in podzakonskih aktih, aktih lokalne samouprave, internih aktih državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ter določb v kolektivnih pogodbah;
5. predvidijo 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 tudi za:
 - gluhoslepe,
 - osebe s komunikacijskimi ovirami, ki potrebujejo alternativne in ojačevalne oblike komunikacije,
 - sistem podpornega odločanja za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi;
6. predvidi pravne in druge politične ukrepe za okrepitev pravnega varstva žrtev diskriminacije zaradi invalidnosti in drugih oblik diskriminacije oseb z invalidnostmi, zlasti zaradi nadlegovanja v delovnih razmerjih in v zvezi z delom ter pri preprečevanju povračilnih ukrepov;

Zagovornik zaproša MP za pisni odziv na njegovo priporočilo v roku 20 dni od prejema priporočila.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

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

V vednost:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si

Priloga:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 141-2/2021/2

Uvodno pojasnilo

Zagovornik se je pri svoji analizi in priporočilu osredotočil pretežno na vprašanja sistemskega zagotavljanja učinkovitosti spoštovanja prepovedi diskriminacije ter varstva pred diskriminacijo. Opozarja zlasti tudi na nekatera vprašanja spoštovanja standardov prava Evropske Unije (EU) ter varstva žensk po Konvenciji OZN o pravicah invalidov (MKPI).

Utemeljitev posameznih točk priporočila

1.

Zagovornik načela enakosti MP in pripravljavcem priporočila, da v ob sprejemanju API 2022-2026 preučijo skladnost predlaganih rešitev z MKPI ter se odzovejo na ugotovitve in priporočila Odbora za pravice oseb z invalidnostmi v Sklepnih ugotovitvah glede uvodnega poročila Slovenije (2018) iz postopka obravnave poročila Slovenije v letu 2018.

Zagovornik opozarja na ugotovitve nadzornega mehanizma MKPI, tj. Odbora za pravice ljudi z invalidnostmi (v nadaljevanju Odbor MKPI). Odbor MKPI je na svoji 386. seji 5. marca 2018 sprejel Sklepne ugotovitve glede uvodnega poročila Slovenije (CRPD/C/SVN/CO/1).² Opozarja zlasti na naslednje poudarke Odbora o uresničevanju naslednjih določil MKPI:

Odbor MKPI že uvodoma glede izpolnjevanja splošnih načel in obveznosti državi (1-4. člen) med drugim priporočila, da Slovenija:

»(a) pregleda svojo notranjo zakonodajo, politike in programe in jih uskladi z določbami Konvencije, vključno z različnimi opredelitvami invalidnosti v zakonodaji, ter to zakonodajo uskladi z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah;

(b) pregleda sedanji uradni prevod Konvencije v slovenščino, da bi zagotovila točnost prevoda v vseh dostopnih oblikah;

- Enakost in nediskriminacija (5. člen)

6. Odbor je zaskrbljen zaradi:

(a) pomanjkanja javnih politik in ukrepov, osredotočenih na spodbujanje enakosti in zaščito oseb z invalidnostmi pred vsemi oblikami diskriminacije, ter zaradi nezadostnega prepoznavanja odrekanja razumne prilagoditve kot oblike diskriminacije na podlagi invalidnosti;

(b) pomanjkanja zmogljivosti, usklajevanja in merljivega učinka delovanja kontaktnih točk, namenjenih boju proti diskriminaciji, ter odsotnosti učinkovitih spodbujevalnih ukrepov v zvezi s tem;

(c) večkratnih in presečnih oblik diskriminacije oseb z invalidnostmi, vključno z Romi, Sinti in osebami z invalidnostmi iz drugih etničnih skupin, ter zaradi pomanjkanja informacij o diskriminaciji lezbijk, gejev, biseksualnih, transseksualnih in interseksualnih oseb (LGBTI) z invalidnostmi. 220 Zagovornik načela enakosti

7. Odbor priporočila državi pogodbenici, da:

² Dostopno na:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSVN%2fCO%2f1. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 167 in naslednje, dostopno na <http://www.zagovornik.si/letno-porocilo-2/>.

(a) sprejme zakonodajo, ki izrecno **pripoznala in sankcionirala odrekanje razumne prilagoditve na vseh področjih življenja kot obliko diskriminacije na podlagi invalidnosti;**

(b) okrepi pristojnost in vlogo kontaktnih točk, namenjenih boju proti diskriminaciji, vključno z diskriminacijo oseb z invalidnostjo, ter jim zagotovi ustrezna sredstva in zmogljivost za učinkovito odzivanje na primere diskriminacije na podlagi invalidnosti, vključno z odrekanjem razumne prilagoditve ter večkratnih in presečnih oblik diskriminacije;

(c) **v svojo protidiskriminacijsko zakonodajo, politike in strategije izrecno vključi prepoznavanje večkratne in presečne diskriminacije** na podlagi biološkega spola, družbenega spola, starosti, invalidnosti, statusa migrantov, prosilcev za azil in beguncev, etničnega porekla, spolne usmerjenosti in katerega koli drugega statusa. Odbor priporoča tudi, da država pogodbenica zagotovi sodna sredstva in sredstva, podobna sodnim sredstvom, pri diskriminaciji, ki jo izvajajo javni in/ali zasebni akterji, širi informacije med osebami z invalidnostmi o takih sredstvih, zagotovi popravilo krivic in ustrezno odškodnino ter določi sankcije za storilce;

(d) pri izvajanju podciljev 10.2 in 10.3 Agende za trajnostni razvoj upošteva 5. člen konvencije.

- Enakost pred zakonom (12. člen)

18. Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so zakonska določila v Zakonu o nepravdnem postopku in Družinskem zakoniku, ki omogočajo, da se osebam s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi odvzame pravna sposobnost, vključno s poslovno in/ali procesno sposobnostjo, diskriminatorna. Odbor je tudi zaskrbljen, ker država pogodbenica obravnava skrbnike kot obliko podpore, čeprav so imenovani zato, da nadomestijo upravičenost oseb z invalidnostmi sprejemati odločitve na različnih področjih življenja. Zaskrbljen je tudi zaradi odsotnosti mehanizmov, ki bi nadomestili nadomestno odločanje s podprtim režimom odločanja.

19. Odbor se sklicuje na Splošni komentar št. 1 (2014) o enakosti pred zakonom in priporoča državi pogodbenici, **da razveljavi vse diskriminatorne določbe, ki omogočajo odvzem pravne sposobnosti na podlagi invalidnosti ali druge oviranosti**, in zagotovi, da se s spremembo Družinskega zakonika odpravijo vse oblike nadomestnega odločanja za osebe z invalidnostmi na vseh področjih življenja. Državo pogodbenico tudi poziva, da uvede **postopek, namenjen ponovni vzpostavitvi popolne poslovne sposobnosti** vseh oseb z invalidnostmi, ter razvije in izvaja mehanizme podprtega odločanja, ki spoštujejo neodvisnost, voljo in želje teh oseb.

- Dostop do sodnega varstva (13. člen)

20. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- a) pomanjkanja informacij **o posebnih postopkovnih ter spolu in starosti primernih prilagoditvah** za osebe z invalidnostmi v sodnih postopkih, zlasti za gluhoslepe osebe;
- b) pomanjkljive dostopnosti zgradb organov pregona in sodnih zgradb;
- c) oviranega dostopa do sodnega varstva za osebe s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, zlasti za osebe v nameščene v institucijah in/ali osebe, ki jim je odvzeta njihova pravna sposobnost;
- d) dejstva, da država pogodbenica še ni oblikovala politik, ki bi omogočile opolnomočenje osebam z invalidnostmi, da kot neposredni ali posredni udeleženci postanejo del pravosodnega sistema kot odvetniki, sodni uradniki in uslužbenci organov pregona.

21. Odbor priporoča državi pogodbenici, da osebam z invalidnostmi zagotovi popoln dostop do pravnega varstva, kar vključuje tudi:

- a) sprejetje ustrezne zakonodaje in strategije, ki bi zagotovili **odpravo vseh ovir za dostop oseb z invalidnostmi do sodnega varstva**, razvoj smernic in protokolov, ki bi omogočili **postopkovne ter spolu in starosti primerne prilagoditve**, temelječe na svobodni izbiri in željah oseb z invalidnostmi, vključno z zagotavljanjem informacij in komunikacijskih sredstev tem osebam v dostopnih oblikah;
- b) okrepitev njenih prizadevanj za zagotovitev dostopnosti zgradb organov pregona in sodnih zgradb vsem osebam z invalidnostmi;
- c) izvajanje **postopkovnih prilagoditev in alternativnih oblik sporazumevanja**, pri čemer naj se pozornost namenja položaju gluhoslepih oseb in oseb s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi, vključno s tistimi, ki živijo v institucijah, ter povečanje njihove pravne ozaveščenosti;
- d) povečanje njenih prizadevanj, ki bi omogočila osebam z invalidnostmi, da **postanejo del sodnega sistema kot neposredni in posredni udeleženci**, na primer kot odvetniki, sodni uradniki ali uslužbenci organov pregona;
- e) delovanje v skladu s 13. členom konvencije pri izvajanju podcilja 16.3 Agende za trajnostni razvoj.

- Osebna svoboda in varnost (14. člen)

22. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- a) določb Zakona o duševnem zdravju v državi pogodbenici, ki dovoljuje pridržanje oseb s psihosocialnimi invalidnostmi zaradi oviranosti in njihovo zdravljenje v psihiatričnih bolnišnicah brez privolitve;
- b) namestitve v varovane oddelke v skrbstvenih institucijah ter v psihiatričnih bolnišnicah brez privolitve, tudi v prezasedene varovane oddelke;
- c) pomanjkanja razumne prilagoditve, kot so higienske prilagoditve in prilagoditve zdravstvene oskrbe v sistemu izvrševanja kazenskih sankcij in v prostorih za odvzem prostosti.

23. Odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- a) **pregleda in razveljavi celotno zakonodajo, ki omogoča neprostovoljno napotitev oseb z invalidnostmi na psihiatrično zdravljenje in njihovo psihiatrično zdravljenje proti njihovi volji** na podlagi njihove dejanske ali zaznane oviranosti pod kakršnim koli pogojem, vključno z domnevnim tveganjem in nevarnostjo, ter upošteva smernice Odbora o osebni svobodi in varnosti oseb z invalidnostmi (glej prilogo I dodatka št. 55 (A/72/55) k poročilu Odbora za pravice oseb z invalidnostmi);
- b) zagotovi osebno integriteto in varovanje oseb z invalidnostmi, ki prebivajo v institucijah in bolnišnicah, pri čemer naj se v celoti upoštevata njihovo dostojanstvo in privolitve;
- c) zagotovi razumno prilagoditev v sistemu izvrševanja kazenskih sankcij in krajih odvzema prostosti, vključno z ustrezno zdravstveno oskrbo.

24. Odbor tudi poziva državo pogodbenico, da v regionalnih razpravah o dodatnem protokolu h Konvenciji Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine: Konvencija o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino (ETS št. 164) (Oviedska konvencija) ravna v skladu s svojimi obveznostmi po 14. členu Konvencije ter v skladu s smernicami Odbora glede 14. člena Konvencije (2015) (glej prilogo I dodatka št. 55 (A/72/55) I k poročilu Odbora za pravice invalidov).

- Prepoved mučenja in krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (15. člen)

25. Odbor je zaskrbljen zaradi prijavljenih primerov pretirane uporabe sile pravosodnih policistov in zdravstvenega osebja zoper osebe v psihiatričnih ustanovah. Skrbi ga tudi uporaba zdravljenja oseb z invalidnostmi z elektrošoki. Odbor je zaskrbljen tudi zaradi omejene pristojnosti državnega preventivnega mehanizma, ki ga izvaja Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, da bi učinkovito obravnaval domnevne primere mučenja oseb z invalidnostmi in grdega ravnanja z njimi v institucijah.

26. Odbor priporoča državi pogodbenici, da **odpravi uporabo osamitev ali fizičnih, kemičnih ali mehanskih prisilnih sredstev in uporabo kakršnega koli zdravljenja proti lastni volji** v vseh zdravstvenih ustanovah, zlasti v psihiatričnih bolnišnicah, ki bi lahko povzročilo mučenje, kruto, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje. Odbor državi pogodbenici priporoča tudi, da neodvisnim organom in organizacijam oseb z invalidnostmi zagotovi dostop do spremljanja vseh objektov, vključno z enoto forenzične psihiatrije, in razvije merila za dejavnosti spremljanja, primerne spolu in starosti. Priporoča tudi, da država pogodbenica razišče vsako domnevno mučenje in grdo ravnanje v psihiatričnih ustanovah ter kazensko preganja storilce. Država pogodbenica naj zagotovi ukrepe, ki bodo osebam z invalidnostmi, ki so bili žrtve mučenja in grdega ravnanja, zagotovili pravično in ustrezno odškodnino, povrnitev škode in rehabilitacijo. Odbor priporoča tudi, da država pogodbenica okrepi zmogljivosti in državnemu preventivnemu mehanizmu, ki ga izvaja Varuh človekovih pravic, zagotovi ustrezne človeške, tehnične in finančne vire, da bi učinkovito obravnaval domnevno mučenje oseb z invalidnostmi in grdo ravnanje z njimi v institucijah.

- Prepoved izkoriščanja, nasilja in zlorabe (16. člen)

27. Odbor je zaskrbljen zaradi:

- a) trditev o fizičnem, psihološkem in spolnem nasilju nad osebami z invalidnostmi, zlasti nad ženskami z invalidnostmi v družini in v institucionalnem okolju, ter njihove zlorabe;
- b) poročanja o pomanjkanju ukrepov varstva in poprave krivic za žrtve nasilja ter odsotnosti sankcij za storilce;
- c) poročanja o pomanjkanju spremljanja stanja in preiskav, da bi določili vzroke smrti oseb z invalidnostmi v institucijah, ter zaradi pomanjkanja informacij o kazenskem pregonu zaradi suma storitve kaznivih dejanj in/ali zapustitve.

28. V skladu z zavezo države pogodbenice v Univerzalnem periodičnem pregledu za Slovenijo za leto 2014 (glej A/HRC/28/15) in ob sklicevanju na priporočila Odbora za odpravo diskriminacije žensk (glej CEDAW/C/SVN/CO/5-6, 19. in 20. odstavek) odbor priporoča državi pogodbenici, da:

- a) sprejme **strategijo za preprečevanje vseh oblik nasilja nad osebami z invalidnostmi**, zlasti nad invalidnimi ženskami z invalidnostmi, njihovih zlorab in grdega ravnanja z njimi v javnem in zasebnem življenju. Država pogodbenica naj zagotovi, da taka strategija vključuje informacije v lahkem branju in drugih dostopnih oblikah, ter ozaveščanje za osebe z invalidnostmi in njihove družine;
- b) zagotovi osebam z invalidnostmi **mehanizme zgodnjega opozarjanja**, ki jim omogočajo prepoznavanje kakršnekoli nevarnosti nasilja, zlorabe in zanemarjanja ter poročanje o njih. Država pogodbenica naj uvede hitri postopek za odzivanje na trditve oseb z invalidnostmi o nasilju in sprejme preventivne ukrepe, ki upoštevajo vidik spola in starosti;
- c) zagotovi ženskam in deklicam z invalidnostmi, ki so izpostavljene nasilju, dostop do mreže varnih hiš in kriznih centrov ter do pravne, zdravstvene in psihološke pomoči, učinkovitih pravnih sredstev in ustrezne odškodnine;
- d) zagotovi preiskavo vsakega domnevnega nasilja nad osebami z invalidnostmi in njihove zlorabe v institucijah, pospeši preiskave sumljivih primerov smrti varovancev v institucijah, pri čemer naj zagotovi popravilo krivic za žrtve in kaznovanje storilcev. Država pogodbenica naj

zbira statistične podatke o številu kazenskih pregonov in obsodb ter kaznih, izrečenih storilcem.

Zagovornik ocenjuje, da je smiselno, da se pripravljavci do navedenih opozoril opredelijo ter zagotovijo polno usklajenost s standardi varstva pravic z invalidnostmi po MKPI.

Zagovornik v nadaljnjih priporočilih izpostavlja posamezne teme, ki terjajo strateški odziv v novem API.

2.

Zagovornik načela enakosti MP in pripravljavcem priporoča, da v ob sprejemanju API 2022-2026 pretehtajo, ali ne bi bil bolj ustrezen predmet programa namesto varstva invalidov invalidnost kot taka.

Zagovornik opozarja, da je Odbor MKPI »zaskrbljen zaradi: »(a) pomanjkanja usklajenosti notranje zakonodaje, politik in programov z določbami konvencije ter vztrajnega paternalističnega odnosa do oseb z invalidnostmi, utemeljenega na medicinskem in dobrodelnem modelu invalidnosti; (b) neuskklajenosti opredelitev številnih oblik invalidnosti z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah, zlasti opredelitev, ki so podcenjevalne in poudarjajo "neprimernost" teh oseb za vključitev v redno izobraževanje, neodvisno življenje in delo na podlagi njihove oviranosti;«

Zagovornik šteje, da bi morali novi API 2022-2026 zato prevzeti in zagotoviti transformativno vlogo iskanja skupnega razumevanja sodobnega, na človekovih pravicah utemeljenega modela razumevanja invalidnosti. Hkrati pa je treba upoštevati, da MKPI uvaja nov model enakosti v okviru sodobne teorije enakosti: t.i. vključujočo enakost. Ta presega tako formalno (enakopravnost v vsebinskem in procesnem smislu) kot materialno (vsebinsko, izenačujočo) enakost. Vse, tudi osebe z invalidnostmi, je treba priznati in opolnomočiti, da ne bodo izpostavljene socialno-ekonomskim prikrajšanjem, stigmatizaciji, stereotipom, predsodkom in nasilju, izključenosti iz članstva v družbenih skupinah ali obveznosti, da se asimilirajo in da zanikajo svojo različnost oziroma identiteto. To terja, da se pozornost politik (ang. policy) umesti izven sfere posamezne osebe ali skupin ljudi z invalidnostjo (npr. izven dosedanjega koncepta invalidskega varstva, prizme rehabilitacije, zagotavljanja tehničnih pripomočkov in dajatev) v transformacijo praks na ravni družbenega okolja, ki mora postati ne le nediskriminatorno, ampak tudi vključujoče. Invalidnost ne opisuje toliko osebe z invalidnostjo, temveč to, kako to osebo obravnava okolje.

Zagovornik ob tem opozarja tudi na nesporazume o tem, kaj pomeni invalidnost, ki jih mdr. povzroča povsem neenotna uporaba terminologije v veljavni zakonodaji, vprašljivost prevodov MKPI, pa tudi vrsta medsebojno zelo različnih statusov invalidov. Zagovornik se zaveda, da se zato odpirajo zahtevna vprašanja o tem, kaj vse zajema pojem invalidnosti, tudi vprašanje, ali naj se med osebe z invalidnostjo šteje tudi npr. osebe z motnjami v duševnem zdravju, dementni. Skupno število ljudi z invalidnostmi naj bi v Sloveniji predstavljalo 13 % prebivalstva, le 8 % pa jih ima zares odločbo, o katerem od statusov invalida po različnih zakonih. Novi API naj po mnenju Zagovornika zajame vse te skupine ljudi, tako da zaradi invalidnosti ne bodo obravnavane slabše oziroma, da bodo ukrepi negativne posledice invalidnosti ustrezno preprečevali in odpravljali, ne le blažili.

Zagovornik priporoča, da se novi API v kar največji meri uskladi s pristopi obstoječe »Strategije o invalidnosti Sveta Evrope 2017-2023 Človekove pravice: realnost za vse«³, strategije OZN »Spremenimo svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030« ter prihajajoče strategije Evropske unije oziroma Evropske komisije na tem področju, tudi zato da se med njimi dosežejo čim večje sinergije.

³ Human Rights: A Reality for All, Council of Europe Disability Strategy 2017-2023. str. 23 in 24. Dostopno na <https://www.coe.int/en/web/disability/strategy-2017-2023>.

3.

Zagovornik načela enakosti MP in pripravljavcem priporoča, da v ob sprejemanju API 2022-2026 predvidijo ukrepe za odpravo obstoječih pravnih pomanjkljivosti glede opredelitve prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti, zlasti:

- **ustrezno in zadostno ureditev obveznosti zagotavljati razumno prilagoditev osebam z invalidnostmi v skladu z določbami MKPI ter pravom EU, tako, da v zakonodaji ne bo pravnih praznin in nejasnosti o obsegu prepovedi diskriminacije;**
- **dopolnitev zakonodaje, po možnosti splošne zakonodaje na področju diskriminacije, na način, da se jasno in nedvoumno vključi prepoved t.i. presečne (intersekcijske) diskriminacije.**

Oпустitev ureditve razumne prilagoditve kot oblike diskriminacije predstavlja nesprejemljivo pravno praznino. V pravnem redu že od vstopa v EU, še bolj pa po ratifikaciji MKPI, kljub nekaterim parcialnim rešitvam v zakonodaji, manjka pravilna, splošna ter celovita ureditev zahteve po razumni prilagoditvi za osebe z invalidnostmi. Zavrnitev take zahteve upravičenca (po ustrezni drugačni, prilagojeni, potrebni in nujni obravnavi, ki naj omogoči polno in dejansko uresničitev pravic) s strani zavezanca pomeni obliko diskriminacije zaradi invalidnosti, a niti to ni jasno določeno, z izjemo določbe 5. člena MKPI. Ureditve *ne varuje vseh upravičencev* (npr. tistih brez statusov invalida, kar zgreši približno polovico vseh oseb z invalidnostmi, skupaj pa najmanj 5% vsega prebivalstva) *in ne zavezuje vseh zavezancev* (npr. zasebnikov, delodajalcev, tam kjer MKPI ne učinkuje in kjer jasno in nedvoumno ne učinkuje primarno pravo EU), ki bi jih morala. Prav tako *ne velja povsod, kjer bi morala* (nepravilno je urejena celo na področju zaposlovanja in dela, tudi delovnih razmerij v ožjem smislu).

Problem je najprej opredelitev in razumevanja te norme *ratione personae na strani upravičencev*. Koncept se pretežno uporablja le za osebe s priznanimi statusi invalidnosti oz. v okviru pravnih režimov posameznih statusov invalidov (npr. delovni invalidi, zaposlitvena rehabilitacija, otroci s posebnimi potrebami, študentje s posebnimi potrebami). Zelo vprašljivo je, ali se res uporablja *ad hoc* na podlagi dejstva invalidnosti. Edina izjema so morda določila Zakona o izenačevanju možnosti invalidov⁴ (ZIMI), a se tudi tu pojavljajo težave, ali je potrebno poprej ugotavljati status⁵, poleg tega pa ZIMI te zapovedi ne uvaja kot splošne norme (glej v nadaljevanju). Vprašljivo je, ali velja tudi za osebe, ki so z osebo z invalidnostjo zgolj povezane (npr. glede varstva zaposlenih staršev otrok s posebnimi potrebami ali varstva otrok, ki imajo starše z invalidnostmi).

Pogojevanje uresničevanja razumnih prilagoditev s statusom invalida (poprejšnji administrativni postopki in bremena, ocene strokovnjakov, dolgotrajnost itd.) je v opreki s pravom MKPI. Ti postopki in odločitve so sicer lahko v posameznih situacijah načeloma povsem umestni (in potrebni, npr. v zvezi z odpuščanjem v delovnem pravu), vendar ne morejo nadomestiti neposredne dolžnosti zavezancev zagotoviti razumne prilagoditve (da se izognejo diskriminaciji). Dodatni administrativni in svetovalni postopki, npr. zaposlitvene rehabilitacije oz. pridobitev pravic, vezanih na poseben status invalida, tudi po zakonodaji, ki ureja invalidsko zavarovanje, ne pomenijo nadomestila za tako splošno normo, ki mora učinkovati *ad hoc* in neposredno v razmerju do vsakega zavezanca (npr. osebo, ki izvaja izbirni postopek za zaposlitev).

⁴ Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17)

⁵ Glej opombo v primeru varuha človekovih pravic v LP 2015 glede zahteve neka stranke po dostopu do dokumentacije v sodnem postopku v povečani pisavi kjer navaja: »Okrožno sodišče je po pregledu obširne zdravstvene dokumentacije ugotovilo, da so v spisu sicer določeni izvidi, ki se nanašajo tudi na pobudničin vid, vendar iz nje ni znalo razbrati, ali pobudnico opravičuje do statusa slabovidne osebe po 7. členu ZIMI.« Na drugem mestu pa nato, da takega statusa ni izkazala. Str 97-98 primer št. 10.5-6/2015

Za učinkovanje zahteve po razumni prilagoditvi torej ni potrebno urejati ali uveljavljati kakšne posebne pravice, saj prepoved diskriminacije učinkuje že na podlagi ustave kot izraz ene od človekovih pravic. Dovolj je da se prizadeti nanjo sklicuje. Ob tem velja opozoriti, da v pravnem redu obstaja več različnih medsebojno neusklajenih definicij oz. statusov invalidov.

Obveznost je nepravilno izpolnjena *ratione personae* tudi **v razmerju do zavezancev, saj v razmerju do zasebnega sektorja manjka na številnih področjih družbenega življenja**. MKPI namreč nima splošnega neposrednega horizontalnega učinka, ampak zavezuje le javni sektor oz. nosilce javnih pooblastil, in tudi to ne z zadostno jasnostjo (manjka zlasti podrobna ureditev v ZVarD in Zakonu o delovnih razmerjih ZDR-1 ter še kje), kar pomeni, da ne zavezuje vseh zasebnikov, npr. zasebnih delodajalcev. Določba 3. odstavka 3. člena ZIMI ni pravna norma sama zase (ampak je le definicija), zahtevo po razumni prilagoditvi pa (v marsikaterem primeru zelo nejasno) ZIMI ureja le v **razmerju do naslednjih pravic ozirom na naslednjih področjih**:

- 7. člen ZIMI ima nekatere izbrane rešitve za komunikacijsko dostopnost za senzorno ovirane v postopkih pred organi oblasti (dostopnost pisanj), a ne vsebuje jasne zahteve po aktivni ustni komunikaciji, npr. za gluhoslepe, in da se zagotovi kognitivno dostopnost (glej v nadaljevanju 4. točko priporočila).
- 8. člen ZIMI (zlasti 3., 4. in 5. odstavek) se na nanaša na (ne)dostopnost dobrin in storitev ter oskrbe z njimi. Ta zakonska norma ostaja neoperacionalizirana, saj še vedno v nasprotju z zakonskimi zapovedmi iz 5. odstavka 8. člena in 4. odstavka 43. člena ZIMI (skrajni zakonski rok za sprejem podzakonskih aktov se je iztekel 11.12.2011) ni predpisan minimalni režim preprečevanja diskriminacije z zagotavljanjem standarda univerzalnega oblikovanja, niti režim drugih potrebnih razumnih prilagoditev za dostopnost in režim oskrbe z najrazličnejšimi javnimi in drugimi dobrinami in storitvami, namenjenimi javnosti (vključno z oskrbo s stanovanji). Tudi maksimalni rok za zagotovitev dostopnosti (5 let od uveljavitve ZIMI) se je že iztekel.
- 9. člen ZIMI ureja uporabo in prilagoditev objektov v javni rabi, a je zelo očitno, da je maksimalni rok za primerne prilagoditve grajene dostopnosti (najkasneje v 15 letih po uveljavitvi ZIMI po 2. odstavku 38. člena ZIMI) neustaven in v opreki z MKPI, kolikor se nanaša na javne stavbe, v katerih ljudje uresničujejo človekove pravice, kar izrecno velja za vprašanje volišč. Zakonodaja o grajenih objektih že več kot 33 let zahteva odpravo grajenih ovir, te pa še naprej ostajajo (podrobneje o tem odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-156/11 iz aprila 2014 glede uresničevanja volilne pravice zaradi fizične nedostopnosti volišč).
- 2. odstavek 11. člena ZIMI ureja dostop do vključujočega izobraževanja oz. vključitve v vzgojni, šolski ali študijski proces in pravico do primernih prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa, maksimalni rok za prilagoditve 5 let se je že iztekel, podrobneje pa režim ni predpisan z zakoni, ampak je prepuščen v urejanje visokošolskim zavodom, saj manjka tudi predpis, ki bi skladno z Zakonom o visokem šolstvu zagotovil da se bodo lahko enotno in učinkovito uživale pravice iz 69.a člena navedenega zakona.
- 2. odstavek 13. člena ZIMI ureja dolžnost, da samoupravne skupnosti zagotovijo prilagojena neprofitna najemna stanovanja (ponudniki teh storitev na trgu pa so k temu zavezani le ob ustrezni pravni razlagi oz. prek določb 8. člena).
- 14. člen ZIMI terja dostop do obveščenosti oz. prepoveduje onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti. Nejasno je, ali to učinkuje npr. v smislu zapovedi zagotoviti razumne prilagoditve komercialnim TV postajam, spletnim portalom itd., po tem členu ali prek razlage 8. člena.
- 15. člen ZIMI terja prilagoditve pri dostopu do kulturnih dobrin.
- 16. člen ZIMI terja dostopnost do prevoza v cestnem in železniškem prometu ter pomorski in notranji plovbi, kar je sicer ena od zahtev prava EU. Pa vendar so skrajni roki za polno

zagotovitev prilagoditev dolgi: za dostopnost avtobusov za prevoz potnikov v cestnem prometu 10 let, za prevoz potnikov v železniškem pa 15 let od začetka veljavnosti ZIMI.

Izven te sfere razumne prilagoditve niso dovolj jasno zapovedane. Celo v delovnopравниh razmerjih, niti tistih v ožjem smislu ne. Zahteva po zagotovitvi razumne prilagoditve mora *ad hoc* varovati vse osebe, ki želijo delati oz. v zvezi z delom in usposabljanjem za delo, a jih ne. Torej mora varovati ne le osebe, ki kandidirajo ali delajo v delovnih razmerjih (ali se zanje usposabljujejo), ampak mora varovati tudi tiste v vseh oblikah prožnejših oblikah zaposlitev (vključno s statusom s.p, avtorskimi in drugimi delovršnimi pogodbami) in to v razmerju od vseh zavezancev (delodajalec v formalnem smislu, poslovni partner itd.) tako v javnem kot zasebnem sektorju.

MKPI velja in se lahko nesporno neposredno uporablja (učinkuje) le v razmerju do zavezancev, ki so državni organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil. V razmerju do zasebnikov (zasebnih delodajalcev) MKPI nima neposrednega učinka, vpliva lahko le na t.i. ustavi prijazno razlago drugih določb, npr. korpusa obstoječega delovnega prava. Pri zaposlovanju, delu in v zvezi z delom je v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil pravno možna tudi neposredna uporaba določb 5. člena (v zvezi z točko b) ii) alineja 2. odstavek 2. člena) t.i. Okvirne direktive pri zaposlovanju in delu št. 78/2000/ES, ki za izogib diskriminaciji pri zaposlovanju in delu ter v zvezi z delom prav tako predvideva obveznost delodajalcev zagotoviti razumno prilagoditev. Takšne uporabe, razen v primeru t.i., naključnega neposrednega učinka (ko bi se skušal obveznosti razbremeniti delodajalec) pa za zasebne delodajalce ni mogoče zagotoviti (razen ponovno prek skladne razlage drugih določb v zakonodaji. Izjemoma bi bilo to pravico mogoče uveljaviti tudi v razmerju do zasebnih delodajalcev, če bi se štelo, da je prepoved zavrnitve razumne prilagoditve tudi del zapovedi enakega obravnavanja po primarnem pravu EU. Vendar se zdijo takšni načini urejanja (in varstva) kvečjemu teoretično zagotavljanje pravic oziroma varstva.

Veljavna ureditev zahteve po razumni prilagoditvi je preveč nejasna, saj niti zaposlenim ni jasno do česa vsega bi lahko bili upravičeni, še manj delodajalcem, kakšne so njihove obveznosti oz. koliko te sežejo izven okvirov ZZRZI in ZPIZ-2. To močno ovira celovito razumevanje in učinkovanje prepovedi diskriminacije in hromi zaščito ter pravno varnost ljudi z invalidnostmi. Varuh človekovih pravic je na manjkajočo ureditev opozoril že leta 2006.

Zagovornik nadalje priporoča, da se v slovenskem pravnem redu jasno prepove in uveljavlja odgovornost za **presečno (intersekcijsko) diskriminacijo**. Veljavna zakonodaja je ne opredeljuje dovolj jasno. Ta oblika diskriminacije nastaja zaradi presečnega medsebojnega učinka (sovpadanja) več osebnih okoliščin hkrati (zaradi katere je oseba diskriminirana), ne (le) vsake posebej, kot to velja za večkratno (multiplo) diskriminacijo.⁶ Pri razumevanju intersekcijske diskriminacije je ključna sinteza razumevanja diskriminacije in s tem zavedanje, da imajo ljudje kompleksne oz. številne identitete hkrati in da jih ne gre zvesti na vprašanje posameznih osebnih okoliščin, npr. le določenega spola ali verskih ali drugih prepričan. Šele takšno razumevanje lahko da uvid v to, v čem je pravzaprav zares prizadeto človeško dostojanstvo žrtve (npr. presečna diskriminacija zaradi invalidnosti in starosti). Diskriminacija namreč poškoduje prav človeško bistvo žrtve. Šele takšna opredelitev bi omogočala, da se uredi tudi vprašanje pravne odgovornosti za diskriminacijo oseb iz tistih skupin, ki se jih znotraj skupine oseb z invalidnostmi lahko označuje kot »prikrajšane skupine«, »ogrožene skupine žensk« ter

⁶ Za primerjalno opredelitev intersekcijske diskriminacije glej npr. v Veliki Britaniji 14. člen Zakona o enakosti, dostopno na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/section/14/enacted>. omenja jo tudi Srbski Zakon o zabrani diskriminacije, 5. odstavek 13. člena med težjimi oblikami diskriminacije navaja tudi » diskriminacija lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava (višestruka ili ukrštena) diskriminacija« Dostopno na http://www.ravnopravnost.gov.rs/images/files/Zakon_o_zabrani_diskriminacije_i_prevodi.pdf Navedene države niso uvedle kakšnih domačih posebnosti, temveč so le sledile razvoju pravne misli in tudi v tem delu navedeno pravico do enakega obravnavanja pač priznale in izrecno zavarovale.

tisti, ki živijo v revščini. Presečna diskriminacija je posebno pereča pri obravnavi otrok, denimo otrok z motnjami v duševnem razvoju.

Seznanjeni smo, da je nedavno Vrhovno sodišče RS prekinilo postopek odločanja o reviziji v eni od zadevi, povezani z namestitvijo duševno manj razvitega mladoletnika, ki je ogrožajoč za sebe in za druge, v varovani oddelek socialno varstvenega zavoda brez privolitve in na Ustavno sodišče RS vložilo zahtevo za presojo ustavnosti Zakona o socialnem varstvu in Zakona o duševnem zdravju. Potrebne starostne prilagoditve delovanja sodstva potrebam otrok so pereča tematika, vključno z vprašanji, kako naj se zagotavlja, da bo zakonodajalec vselej upošteval položaj in pravice ter obveznosti otrok, zlasti da skladno s svojo starostjo in zrelostjo lahko sami uživajo pravice in soddločajo o svoji obravnavi v posameznih postopkih. Ta vidik pripravljavci zakonov pogosto spregledajo. Priporočila, da se ta vprašanja ustrezneje naslovijo, je tako Zagovornik dal npr. ob javni razpravi o noveli zakona o osebni asistenci ter o novem zakonu o duševnem zdravju.

Naslavljanje presečne diskriminacije v politikah, pa tudi v pravni ureditvi, je predmet pravnih standardov prava OZN, nekateri nadzorni mehanizmi pa so to vprašanje že naslovili tudi pri nadzoru obveznosti Slovenije. Odbor CEDAW je v Sklepnih ugotovitvah k poročilu Slovenije (2015) v tč 10. priporočil: »V skladu s Splošnim priporočilom Odbora št. 33 (2015) o dostopu žensk do pravnega varstva Odbor priporoča, da država pogodbenica preuči svojo pravno opredelitev diskriminacije žensk z namenom vključiti presečne oblike diskriminacije.«⁷ Kot rečeno je tudi Odbor MKPI v Sklepnih ugotovitvah glede uvodnega poročila Slovenije (2018) ob pregledu izpolnjevanja obveznosti v oddelku »Enakost in nediskriminacija« (5. člen) v 7. odstavku v tč (c) državi priporočil, da »v svojo protidiskriminacijsko zakonodajo, politike in strategije izrecno vključi prepoznavanje večkratne in presečne diskriminacije na podlagi biološkega spola, družbenega spola, starosti, invalidnosti, statusa migrantov, prosilcev za azil in beguncev, etničnega porekla, spolne usmerjenosti in katerega koli drugega statusa.«⁸

⁷ Glej CEDAW/C/SVN/CO/5-6, dostopno na https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fSVN%2fCO%2f5-6&Lang=en.

⁸ CRPD/C/SVN/CO/1, Dostopno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSVN%2fCO%2f1. Besedilo je v slovenskem jeziku dostopno v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, na <http://www.zagovornik.si/letno-porocilo-2/>.

4.

Zagovornik načela enakosti MP in pripravljavcem priporoča, da ob sprejemanju API 2022-2026 okrepijo odpravljanje morebitnih obstoječih sistemskih diskriminatornih določb v zakonodaji in podzakonskih aktih, aktih lokalne samouprave, internih aktih državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ter določb v kolektivnih pogodbah.

V tem delu gre za poudarek na obveznosti spoštovati prepoved diskriminacije. Ustavne in prevzete mednarodne obveznosti nedvoumno terjajo **dejavno spoštovanje in varstvo vseh človekovih pravic**, s tem pa tudi odstranitev vseh sistemskih diskriminacij, zlasti tistih v posameznih določilih v zakonodaji in predpisih ali ki izhajajo iz pravnih praznin. Enako velja za obveznosti iz primarnega⁹ in sekundarnega prava EU.¹⁰ Taki primeri diskriminacije so nedopustni sami po sebi, torej ni treba, da bi jih kdo dejansko že izvršil, oziroma, da bi koga neposredno in konkretno sploh prizadele. Odprava diskriminacije je samostojna obveznost vseh organov oblasti. Državni organi so dolžni sami, brez kakršnihkoli varstvenih zahtevkov, zagotoviti odpravo vsake sistemske diskriminacije. Prizadeti v to države nikakor niso dolžni šele prisiliti, npr. z uporabo pravnih poti.

Namen MKPI je po prvem odstavku 1. člena »**spodbujati, varovati in osebam z invalidnostmi zagotavljati polno in enako¹¹ uživanje vseh človekovih pravic** in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva«. MKPI torej že splošno, posebej pa na posameznih mestih, npr. v 12. ali v v 29. členu izrecno zahteva, da se vse človekove pravice, vključno s poslovno sposobnostjo in volilno pravico, zagotovi vsem osebam z invalidnostmi na vseh področjih življenja v polni meri in enako kot drugim. Da MKPI odvzeme posameznih pravice zaradi invalidnosti prepoveduje, Odbor za pravice oseb z invalidnostmi (v nadaljevanju Odbor MKPI) nedvoumno poudarja že skoraj desetletje ob obravnavi posameznih pritožb (npr. glede odvzemov volilne pravice), ob opozorilih posameznim državam pogodbenicam (glej primer Slovenije) in v svojih splošnih komentarjih, ki razlagajo konvencijske obveznosti (npr. v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom,¹² ali v Splošnem komentarju št. 6 o enakosti in nediskriminaciji¹³). MKPI je temeljna referenčna točka in predstavlja velik premik v razumevanju človekovih pravic oseb z invalidnostmi. Doslej jo je ratificiralo 181 držav, ratificirala pa jo je tudi EU. Zagovornik šteje, da morajo transformativne določbe MKPI (ki jih povzema npr. tudi Spremenimo svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030) čimprej dobiti tudi svoj odraz v slovenski pravni ureditvi in praksi.

Zagovornik je priporočila za odpravo teh grobih nepravilnosti dal že večkrat, npr. MP ob v Priporočilu k osnutku Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (EVA 2020-2030-0023), dopis št. 0709-48/2020/5 iz septembra 2020, ko je v tč. 2 priporočila predlagal da se iz predlaganega 24. člena novele ZDT-1 izloči »izgubo poslovne sposobnosti« kot možnega razloga za

⁹ Načelo zvestobe oziroma lojalnega sodelovanja iz 4. člena PEU.

¹⁰ Primerjaj npr. z določbo 13. člena direktive Evropskega sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi.

¹¹ V slovenskem prevodu MKPI v Zakonu o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS, št. 47/200, se angleški pojem »equal« napačno prevaja kot »enakopravno« namesto »enako«. MKPI s terminom »enako« zahteva vsebinsko, tj. dejansko, učinkovito enakost oziroma t.i. enakost rezultatov, ne pa le formalno enakost oziroma enakopravnost.

¹² Glej General Comment No 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law, CRPD/C/GC/1, sprejet 11. aprila 2014. D o s t o p n o n a : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en.

¹³ Dostopno na

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en.

prenehanje državnotožilske funkcije, na nedopustnost odvzemov poslovne sposobnosti in volilne pravice ter pravice do referendumu pa je nazadnje opozoril tudi ob priporočilu glede osnutkov Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (EVA: 2020-3130-0017) ter Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (EVA 2020-3130-0026)¹⁴.

Za ilustracijo o razširjenosti diskriminatornih praks, ki se jih spodbuja ali omogoča tudi sistemsko, Zagovornik opozarja na odmeven primer ugotovljene diskriminacije¹⁵ zaradi ureditev nagrajevanja delavcev, ki so pri določitvi višine nagrad za poslovno uspešnost upoštevali delavčevo odsotnost zaradi zdravstvenih razlogov oziroma varstva otrok (kriterij efektivne prisotnosti na delu). Po zadnjih podatkih Zagovornika je taka diskriminatorna rešitev vključena v 11 od 24 veljavnih panožnih kolektivnih pogodb. Možnost upoštevanja odsotnosti pri (ne)ocenjevanju delovne uspešnosti je sistemsko omogočena celo v sistemu ocenjevanja v javnem sektorju. Zagovornik pripominja, da so dolgotrajne odsotnosti iz zdravstvenih razlogov posebno značilne za primere oseb, pri katerih nastaja oz. je že (morda tudi le začasno) nastala invalidnost. Obstoje invalidnosti je pri presoji, ali gre za diskriminacijo, dejansko vprašanje, in ne vprašanje ali in kdaj neka oseba pridobi posamezen status invalida.

¹⁴ Priporočila Zagovornika k zakonom so dostopna na <http://www.zagovornik.si/priporocila-2020/>.

¹⁵ Več o tem na: <http://www.zagovornik.si/diskriminatorni-kriteriji-za-upravicenost-do-izplacila-delavcem-za-poslovno-uspesnost-druzbe/>

5.

Zagovornik MP in pripravljavcem priporoča, da ob sprejemanju API 2022-2026 predvidijo 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 tudi za:

- gluhoslepe,
- osebe s komunikacijskimi ovirami, ki potrebujejo alternativne in ojačevalne oblike komunikacije ter
- sistem podpornega odločanja za osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi.

Zagovornik opozarja, da vsi člani te družbe, tudi zaradi svojih osebnih okoliščin, tudi pri možnostih širjenja in sprejemanja informacij ter komunikaciji ter pri sodelovanju v sodnih in drugih postopkih nimajo enakih potreb, izbir, izhodiščnih možnosti, ne nazadnje tudi nezmožnosti. Zato je treba posvetiti posebno pozornost vprašanju, kako vsem ne le formalno, ampak tudi dejansko zagotoviti ne le dostopne informacije in obveščenost ampak zlasti tudi enako varstvo pravic v postopkih, tako da ti potekajo v njim razumljivi obliki in da lahko v njih polno in enako sodelujejo. Veljavna zakonodaja (npr. Zakon o izenačevanju možnosti invalidov ali Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika) pripoznava le potrebe izbranega kroga oseb z invalidnostmi, pretežno oseb, ki imajo nekatere senzorne oviranosti (slepi in gluhi), ne pa vseh. Zagovornik posebej opozarja na problem **(ne)dostopnosti postopkov za gluhoslepe in druge ljudi z invalidnostmi, ki so komunikacijsko ovirane, a ne senzorno**. To so **ljudje z intelektualnimi in s psihosocialnimi invalidnostmi**, na primer ljudje z demenco, ljudje z motnjami v duševnem zdravju, ljudje z začasnimi kognitivnimi ovirami (npr. zaradi rabe zdravil). Način uresničevanja njihove pravice do enakega varstva pravic oz. udeležbe v postopkih, pa tudi komunikacije ni zadovoljivo urejen z zakonodajo. Zagovornik opozarja na potrebo po **enotnem in usklajenem zagotavljanju standardov dostopnosti** v pravosodju, pa tudi širše pri delovanju organov oblasti, saj so številne rešitve parcialne. Zato Zagovornik priporoča, da se ta vprašanja natančneje preuči in po možnosti jasneje normativno uredi. V nadaljevanju pa izpostavlja le najbolj očitne probleme.

Zagotoviti je treba **enako obravnavanje gluhoslepih**, zlasti v vseh upravnih, sodnih in drugih postopkih pred organi oblasti. V Sloveniji po ocenah živi med 100 in 360 oseb z gluhoslepoto (gluhoslepih). Gluhoslepota ni le seštevek gluhote in slepote, ampak pomeni sočasno izgubo vida in sluha, ob kateri človek ne more (dovolj) kompenzirati ene oblike senzorne oviranosti (npr. gluhote) z drugo obliko zaznavanja (npr. z vidom). Zato se negativen učinek na komunikacijsko in kognitivno oviranost pri tej obliki invalidnosti nujno ne le podvaja, ampak močno multiplicira. Osebi z gluhoslepoto zato vselej nikakor ne zadoščajo obstoječi načini in oblike komunikacije (znakovni jezik, brajica...) ter pripomočki in storitve za gluhe ali za slepe, temveč potrebuje prav posebej prilagojeno podporo. Način komunikacije je pri tej skupini ljudi zelo poseben, praviloma zelo individualiziran, tako, da se uporabljajo številni načini sporazumevanja¹⁶, tudi v ojačevalnih in drugih alternativnih oblikah in načinih komunikacije. Pri tem se odpira tudi vprašanje ne le priznanja pravice do rabe posebnega, gluhoslepim lastnega t.i. taktilnega jezika (ali jezikov, ena od posebnosti tega jezika je njegova izjemna variabilnost in prožnost), ki za prenos v komunikaciji uporabljajo tip (komunikacija prek dlani, rok ali na druge načine z dotikom), ampak tudi njegova zadostna in potrebna ureditev. Ta mora zagotoviti, da pravica do rabe tega jezika ne bo zagotovljena le formalni in načelno (kar naj bi zagotovila načrtovana sprememba ustave RS), ampak tudi praktično (z zakonom mora biti praktično urejen način uresničevanja pravice, le s tem pa ta tudi zajamčena in zavarovana).

¹⁶ V Združenju gluhoslepih Slovenije Dian uporabljajo več kot 20 načinov sporazumevanja.

Gluhoslepi niso nemi oziroma gluhonemi, tj. nesposobni komunicirati. Zagovornik opozarja, da je pravica gluhoslepih do rabe svojega jezika in pravico do komunikacije v njim prilagojenih oblikah in načinih, tudi tam, kjer je urejena, vsebinsko prazna, v zakonodaji pa so očitne pravne praznine pri urejanju najbolj osnovne pravice in potrebe izredno ranljive, pogosto močno socialno izolirana skupine ljudi¹⁷.

Veljavni 7. člen ZIMI jim namreč daje le pravico do seznanjenosti s pisanji, torej z vsebinami spisov. Po noveli ZIMI iz leta 2014 pa 4. alineja 3. odstavka 8. člena v zvezi s podpornimi dolžnostmi ponudnikov (zasebnih) dobrin in storitev omenja celo tolmače za gluhoslepe. Vendar zakonodaja pravice do tolmača za gluhoslepe sploh ne razčlenjuje in praktično ne izpeljuje, saj ni vzpostavljen niti sistema tolmačenja v ali iz taktilnih jezikov oz. z drugimi ustreznimi metodami, ki bil primerljiv tistemu za gluhe. Gluoslepi so zato težko zares subjekt (in ne objekt) postopka pred sodiščem (ali katerikoli drugim organom oblasti). Težko v njem aktivno, učinkovito in enakopravno sodelujejo. Na primer z lastnimi neposrednimi izjavami, sploh, če njihova izjava ni pisna (oziroma ne more biti pisna), težko sledijo neposredno glavnim obravnavam oziroma postopku (npr. izvajanju dokazov, zaslišanju drugih strank, prič) oziroma, da jim ni zagotovljena t.i. enakost orožij oziroma kontradiktornost v postopku. Breme iskanja, pa tudi zagotavljanja (plačila stroškov, eventualne nagrade, časovne koordinacije...) nujno potrebnih tolmačev prav tako pade nanje. To jih spravlja v očitno podrejen položaj tako nasproti sodišču in drugim organom oblasti, kot nasproti drugim strankam v postopku (sploh, če imajo te nasproten interes) kar pomeni kršitev dolžnega enakega varstva pravic. Gre za izredno grobe kršitve pravice do enakega varstva pravic in pravice do enakega obravnavanja (22. in 14. člen Ustave) ter 13. člena MKPI. Nezmožnost rabe svojega jezika v postopkih praviloma predstavlja absolutno bistvene kršitve postopkov. Brez urejenega sistema tolmačenja je izjemno oteženo tudi polno in enako uživanje pravic na vseh drugih področjih življenja.

Na problem potreb gluhoslepih ljudi je Varuh človekovih pravic opozoril že v letnem poročilu za leto 2007¹⁸, nanj vlado in druge institucije vztrajno opozarja invalidska organizacija Združenje gluhoslepih Slovenije - DLAN, o tem pa se je v letu 2011 izrekel tudi nekdanji Svet za invalide pri vladi RS¹⁹. Na problem je večkrat opozoril tudi nekdanji Zagovornik načela enakosti, predhodnik Zagovornika, ob noveli ZIMI pa je v letu 2014 dal tudi predlog povsem konkretnih rešitev za zakonodajno ureditev pravice do rabe jezikov gluhoslepih²⁰. Kot rečeno na to opozarja tudi Odbor MKPI.

¹⁷ O skrajnosti teh stisk priča odmevni primer znanega akademika dr. Janka Pleterškega, slovenskega zgodovinarja. Zadnja leta življenja je preživel skoraj popolnoma slep in gluh v domu starejših občanov. Želel si je umreti. Mesec pred smrtjo so mediji objavili njegovo odmevno in pretresljivo pismo Državnemu zboru, s katerim je želel spodbuditi razpravo o pomoči pri samomoru in evtanaziji.

¹⁸ Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2007, str. 45, dostopno na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf.

¹⁹ Sklep 14.2. sprejet na 14. seji Sveta Vlade Republike Slovenije za invalide v juliju 2011: »Svet Vlade Republike Slovenije za invalide podpira predlog društva Dlan za spremembo in dopolnitev Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika, ki je bil predstavljen članom Sveta.« Dostopno na http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/invalidi_vzv/svet_vlade_rs_za_invalide/

²⁰ Pripombe k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izenačevanju možnosti invalidov z dne 17.06.2014 (EPA: 2002 – VI). Dostopno na https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257CFA0048CCE0&db=kon_zak&mandat=VI&tip=doc

Zagovornik sicer pozdravlja osnutek Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2019–2023. Ta navedenim problemom komunikacije gluhoslepih in nujno potrebnim ukrepom za njihovo premoščanje, tudi zakonodajnim, posveča pomembno in dolžno pozornost.²¹

Tudi nekatere druge informacije kažejo, da se preučuje možnost za celovito ureditev jezikovnega področja gluhoslepih, npr. glede izvajanja 7. člena ZIMI.²² To kaže, da se načrtovalci politik pomanjkljivosti in ključnih potrebnih rešitev zavedajo. Vendar opaznega normativnega in praktičnega napredka še ni.

Z namenom povečati **dostopnost postopkov za ljudi z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi in druge ljudi z invalidnostmi, ki so komunikacijsko ovirane** je treba več pozornosti nameniti zlasti **zagotavljanju informacij** za tiste, ki težje berejo, se težje učijo, ki ne znajo tako dobro slovenskega jezika ali imajo druge začasne in trajne oviranosti, ki jim pešajo kognitivne sposobnosti ali imajo intelektualne in psihosocialne invalidnosti ali motnje v duševnem zdravju. MKPI z ustrezno razlago terja zagotovitev **informacij v lahkem branju**,²³ kar v Sloveniji v praksi ni zagotovljeno v večji meri. Te obveznosti bi veljalo precizirati glede dostopnosti postopkov, vsebine ključne zakonodaje itd. Urediti bi bilo treba tudi možnost **rabe ojačevalne in alternativne komunikacije** (npr. ne le s tehničnimi pripomočki, ampak zlasti tudi morebitno osebno podporo pri razbiranju vsebine sporočil oziroma komunikacije. Takšno varstvo pravic oseb z invalidnostmi poleg preprečevanja diskriminacije in pravice do dostopa do sodnega in drugega varstva terja tudi 9. člen (dostopnost) in 29. člen (sodelovanje v političnem in javnem življenju) MKPI. Zagovornik opozarja, da bi bilo treba urediti tudi **storitve podpornega odločanja, ne le za nepismene, ampak tudi osebe**, ki so sicer pismene, a **kognitivno ali komunikacijsko ovirane zaradi intelektualnih ali psihosocialnih invalidnosti** in zato morda enako upravičeno potrebuje dodatno osebno podporo pri prenosu informacij ter izražanju volje.

Po 12. členu MKPI so nedopustne vse systemske in konkretne ureditve, ki predpostavljajo, da so osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi lahko poslovno oziroma kako drugače nesposobne odločati. Gre za zasuk v, zgodovinsko gledano, trdno zakoreninjenem načinu razumevanja in pojmovanja, zato bi morale države dosedanje **sisteme nadomestnega odločanja** (ko volja skrbnikov nadomesti voljo osebe z intelektualnimi ali psihosocialnimi invalidnostmi) **nadomestiti s konceptom podpornega odločanja**. Pri podpornem odločanju oseba z invalidnostjo ohranja svojo polno avtonomijo in neodvisnost, pri tem pa je deležna podpore tretjega zato, da lažje razume kontekst odločitve, da lažje izrazi svoje želje, potrebe in voljo, oziroma je te lažje razbrati. O

²¹ V podpoglavju 2.1.7 Osebe s posebnimi potrebami in prilagojenimi načini sporazumevanja je 1. cilj: Razvijanje sporazumevalne zmožnosti v prilagojenih načinih sporazumevanja z gluhoslepimi, glej str. 36-37. Ta mdr. predvideva vrsto ključnih ukrepov kot so: priznanje pravice gluhoslepih do uporabe sporazumevalnih metod Tadoma, brajevi prsti, haptični načini sporazumevanja, Lormova abeceda itd. ter priznavanje pravice do uporabe tolmača za gluhoslepe na vseh področjih življenja; izdelava in implementacija koncepta umestitve prilagojenih načinov sporazumevanja z gluhoslepimi v vrtcu in šolah ter omogočanje izobraževanja otrok in odraslih z gluhoslepoto v njim prilagojenih načinih sporazumevanja; usposabljanje učiteljev in vzgojiteljev ter drugih zaposlenih, ki v različnih ustanovah dnevno delajo z ljudmi z gluhoslepoto, za uporabo prilagojenih načinov sporazumevanja pri učencih ter drugih osebah z gluhoslepoto; zagotovitev izobraževanja in usposabljanja za tolmače za osebe z gluhoslepoto in strokovnjake za delo z osebami z gluhoslepoto in s tem zagotovitev primerne števila ustrezno usposobljenih tolmačev za gluhoslepe; usposabljanje gluhoslepih in njihovih svojcev za uporabo različnih prilagojenih načinov sporazumevanja z gluhoslepimi.

²² O tem poroča Ministrstvo za pravosodje, glej v Rednem letnem poročilu Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 129.

²³ »Lahko branje« je ustaljen izraz za prirejena besedila, zapisana na način, ki omogoča kar najlažje branje in razumevanje in s tem dostopnost za osebe, ki težje berejo, zlasti tudi osebe z intelektualnimi in psihosocialnimi invalidnostmi. Običajno lahko branje poleg teksta vsebuje tudi slikovno gradivo, ki součinkujeta za lažje razumevanje. Referenca v besedilu je točka d.) 2. odstavka 9. člena MKPI, ki ureja dostopnost kot presečno načelo MKPI.

podpornem odločanju se je izčrpno izrekel Odbor MKPI v Splošnem komentarju št. 1 k 12. členu MKPI o enakem priznanju pred zakonom.²⁴

Zagovornik sicer pozdravlja določen napredek, ki ga predstavlja spremenjena ureditev v Družinskem zakoniku (DZ) in Zakonu o nepravdnem postopku (ZNP-1), ki omogoča le še postavljanje odraslih oseb pod delno skrbništvo (a hkrati ohranja v veljavi nekatere primere popolnega skrbništva). Veljalo pa bi storiti nadaljnje korake v smeri zagotavljanja podpornega odločanja.

Zagovornik v nadaljevanju predstavlja nekatera ključna izhodišča ter primerjalne zglede za tako urejanje in prakso, pri tem pa se v veliki meri opira na novejšo publikacijo *Implementing supported decision-making: Developments across Europe and the role of National Human Rights Institutions*, ki jo je pripravilo Evropsko združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (European network of National Human Rights Institutions) v sodelovanju z organizacijo MentalHealthEurope.²⁵

Čeprav še ni univerzalno sprejetega modela podpornega odločanja, so se postopoma oblikovala naslednja **temeljna načela in vodila podpornega odločanja**:

- spoštovanje mednarodnega prava človekovih pravic, vključno s pravico do zasebnosti;
- vsaka nudena podpora mora spoštovati osebo z invalidnostmi kot avtonomno nosilko pravic in primarno upoštevati njene želje in preference;
- spoštovanje svobodne izbire obsega tudi možnost, da oseba z invalidnostjo podporno odločanje kadarkoli zavrne ali režim tega spremeni;
- pogoj za svobodno odločanje je, da oseba z invalidnostmi prejme pravilne informacije, ki so podane na njej razumljiv in dostopen način ter vsebujejo namen, obseg in praktične podrobnosti o načinu podpore po načelu »poštenosti in jasnosti«;
- sistemi podpornega odločanja morajo biti dovolj prilagodljivi, da lahko zagotovijo rešitve, prilagojene potrebam vsakega posameznika;
- država naj zagotavlja, da je sistem podpornega odločanja brezplačen ali po simbolični ceni dostopen vsem, ki ga potrebujejo, ne glede na obseg njihove potrebe;
- za zagotavljanje ustrezne podpore je ključno, da ni neupravičenega vpliva na osebo z invalidnostmi ali navzkrižja interesov. Pri tem mora biti tretji stranki omogočeno preverjanje identitete podporne osebe in morebitno oporekanje njeni podpori, če ta ne deluje v skladu z željami osebe z invalidnostjo;
- države naj spodbujajo pristope, ki temeljijo na življenju v skupnosti in hkrati omogočijo družinam, prijateljem, sosedom, sovrstnikom in drugim zainteresiranim, da igrajo pomembno vlogo pri podpori osebam z invalidnostjo;
- podporni sistemi naj bodo predmet rednih pregledov (nadzora), ki jih izvaja za to kompetentno, neodvisno in nepristransko telo ali sodstvo;
- podporno odločanje predstavlja tudi možnost tvegati; MKPI zahteva, da se doseže občutljivo ravnotežje med zadostno podporo in spoštovanjem človeškega dostojanstva, ki daje prostor za izražanje posameznikovih želja in osebnostnih značilnosti, koncept »največje skrbi« za osebe z invalidnostjo pa se umika. To pomeni, da je treba sprejeti tudi t. i. »dostojanstvo v tveganju« (ang. *dignity of risk*), ki pripozna večji pomen posameznikove pravice do samoodločanja, tudi ko se sprejete odločitve ostalim zdijo nerazumljive ali tvegane.

²⁴ 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.

²⁵ Dostopno na: <http://ennhri.org/news-and-blog/implementing-supported-decision-making-for-people-with-disabilities-new-report-shows-developments-in-europe-and-the-role-of-nhris/>

Zagovornik daje v nadaljevanju podrobnejšo predstavitev **pravnih trendov urejanja sistemov podpornega odločanja in primerov dobrih praks**. Ti so pozitivni, saj so v Evropi vzniknile mnoge prakse, katerih cilj je uvedba podpornega odločanja in sovpadajo z nekaterimi zgoraj navedenimi smernicami. Odražajo se tako na ravni spremembe pravnih okvirov kot na ravni socialno-varstvenih storitev, ki niso nujno vselej le predmet javnih storitev, ampak so lahko storitve v skupnosti.²⁶ Ti dve ravni se medsebojno dopolnjujeta.

Zagovornik v nadaljevanju predstavlja nekatere poudarke o doseženem razvoju v Evropi, čeprav so dobre prakse opazne tudi v drugih državah po svetu, npr. Kanadi, Kostariki, Peruju in Kolumbiji. V slovenskem pravu so nekatere podobne rešitve že zagotovljene za varstvo **pravic otrok do izjave**.²⁷

V **Avstriji** je 1. julija 2018 stopil v veljavo poseben zakon (2. *Erwachsenenschutz-Gesetz – 2. ErwSchG*),²⁸ ki temelji na načelih samoodločanja, avtonomije in svetovanja pri odločanju. Če ima oseba omejene zmožnosti odločanja, zakon predvideva uporabo štirih različic mehanizmov, ki pa ne pomenijo izgube poslovne sposobnosti. Med njimi je poleg pooblastila (nem. *Vorsorgevollmacht*) pretežno za premoženjska vprašanja pomembna novost dogovor o učinkovitem zastopanju (nem. *Gewählte Erwachsenenvertretung*) z različicami, kot so:

- neformalna podpora,
- so-odločanje ter predstavnikov veto,
- zakonito zastopanje (nem. *Gesetzliche Erwachsenenvertretung*, po bližnjih sorodnikih).

Le v skrajnem primeru lahko odredi zastopanje sodišče (nem. *Gerichtliche Erwachsenenvertretung*, ki ne pomeni skrbništva). Ocenjuje se, da bi lahko tak sistem na dolgi rok pomenil celo prihranke za državno blagajno, ker ne bo toliko bremen odločanja o skrbništvih v sodnih postopkih.

Na **Češkem** zagotavlja Civilni zakonik iz leta 2012, ki je stopil v veljavo leta 2014, podporo pri sprejemanju odločitev osebam z zmanjšano sposobnostjo odločanja, ki lahko izberejo enega ali več t.i. podpornikov. Ti spremljajo osebo v pravnih in upravnih postopkih ter jim nudijo potrebne informacije in nasvete. Sodelujejo lahko tudi v postopku prisilne hospitalizacije ali pridržanja v zavodih za socialno varstvo. Ob tem obstaja še možnost zastopanja s strani bližnjih, skrbništvo ter vnaprejšnje usmeritve (odločitve).

V **Gruziji** so z amandmajem Civilnega zakonika iz leta 2015 opustili popolno skrbništvo in vzpostavili podporno odločanje.

V **Nemčiji** so na zvezni ravni leta 1992 odpravili popolno skrbništvo za odrasle, ki je dovoljevalo odvzem poslovne sposobnosti. Danes ljudem z invalidnostmi ob njihovem strinjanju sodišča imenujejo skrbnike. Ključno je, da le sodišča presojujejo, ali je oseba sposobna svobodnega odločanja ali ne, iz česar sledi, da je odločitev o zmožnosti bistvena. Skrbnik je imenovan za določena področja, kot so finančne zadeve, zdravje ali osebno blagostanje. Posameznik lahko že vnaprej izrazi svojo usmeritev glede skrbstva (nem. *Betreuungsverfügung*) v določeni stvari, sodišče pa bo to nadziralo. Da bi se

²⁶ Primerjaj s konceptom socialnovarstvenih storitev invalidskih organizacij v Sloveniji.

²⁷ Glej vlogo zagovornikov otrokovih pravic po II.a poglavju Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). V drugem odstavku 25.a člena ZVarCP določa: »Namen zagovorništva je, da zagovornik nudi strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zagovornik ni njegov zakoniti zastopnik. Strokovna pomoč vključuje psihosocialno podporo otroku, pogovore o njegovih željah, počutju in mnenju, seznanjanje otroka s postopki in dejavnostmi na njemu primeren način, iskanje najbolj primerne rešitve skupaj z otrokom ter spremljanje otroka pred organi in institucijami, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.«

²⁸ Podrobneje je v angleškem jeziku predstavljen v posebni brošuri, dostopni na: https://www.justiz.gv.at/file/2c94848a60c1583801614709bca3434b.de.0/justiz_kurzbrochuere_erwschg_en_v2.pdf?forcedownload=true.

izognila skrbništvu, lahko oseba podeli pooblastilo za zastopanje (nem. *Vorsorgevollmacht*). Tudi glede zdravstvenih postopkov lahko oseba vnaprej izrazi svojo voljo in želje (nem. *Patientenverfügung*) za primer, če bi postala omejeno zmožna odločanja.

Na **Irskem** je bil leta 2015 sprejet zakon (*Assisted Decision Making (Capacity) Act*), ki zaobjema tri oblike podpore pri sprejemanju odločitev, in sicer:

- asistirano sprejemanje odločitev,
- soodločanje pri sprejemanju odločitev in
- predstavnike pri sprejemanju odločitev.

Asistirano sprejemanje odločitev temelji na sporazumu med osebo, ki potrebuje podporo in eno ali več osebami po njeni izbiri. Ti asistenti nudijo podporo v obliki pridobivanja ustreznih informacij, svetovanja in obrazložitve pridobljenih informacij ter podporo osebam z invalidnostjo pri nadaljnjem sporočanju sprejetih odločitev.

Na **Škotskem** zakon o duševnem zdravju vzpostavlja mehanizem podpornega odločanja, imenovan »neodvisno zagovorništvo«, ki ga izvajajo posamezniki ali skupine zagovornikov. Zakon zagotavlja, da ima vsaka oseba z intelektualno ali psihosocialno oviranostjo pravico do neodvisnega zagovorništva, če je zadržana v bolnišnici, od katere mora biti zagovornik neodvisen. Po podatkih združenja je po takšnem neodvisnem zagovorništvu (ang. *Scottish independent advocacy alliance*) je v obdobju 2015 - 2016 poseglo približno 30.500 oseb.

V **Kataloniji** (Španija) je reforma katalonskega civilnega zakonika vsebovala tudi rekonceptualizacijo pravnih mehanizmov, ki so na voljo posameznikom z invalidnostjo ali posebnimi potrebami. Reforma vsebuje tudi prilagodljiv instrument, imenovan »mehanizem asistence«, katerega najpomembnejša lastnost je, da ne pomeni izgube ali omejitve poslovne sposobnosti in je lahko uveden le na pobudo same osebe, tej pa lahko nudi podporo pri odločanju na zgolj enem (npr. zdravstvo) ali pri več področjih (npr. zdravstvo, finančno upravljanje).

Zagovornik je na ta vprašanja opozoril in dal podobna priporočila Ministrstvu za zdravje v javni razpravi glede Predloga novega Zakona o duševnem zdravju (EVA 2019-2711-0051) ter glede Predloga novega Zakona o nalezljivih boleznih (EVA 2019-2711-0001).²⁹

²⁹ Glej opombo 14.

6.

Zagovornik MP in pripravljavcem priporoča, da ob sprejemanju API 2022-2026 predvidi pravne in druge politične ukrepe za okrepitev pravnega varstva žrtev diskriminacije zaradi invalidnosti in drugih oblik diskriminacije oseb z invalidnostmi, zlasti zaradi nadlegovanja v delovnih razmerjih in v zvezi z delom ter pri preprečevanju povračilnih ukrepov.

Zagovornik izpostavlja, da brez spoštovanja pravice do enakega obravnavanja in njenega varstva ne more biti *učinkovito* nobeno spodbujanje in promocija enakih možnosti in enakega obravnavanja. Brez temelja v zaščiti so tudi vse nadgradnje s politikami enakih možnosti in sprejemanjem različnih spodbud (tudi najbolj daljnosežnih, npr. pozitivnih ukrepov) obsojene na neuspeh. Toliko bolj, če in kolikor se politike zares ne lotevajo vzrokov (in samega izključevanja), ampak le posledic ali celo zgolj videza problema. Oba tipa politik morata iti z roko v roki in ne ena mimo druge.

Zato je poleg preciziranja o tem, kaj je prepovedano in kaj ne, treba tudi izboljšati učinkovitost nadzornih mehanizmov za uveljavljanje kršitev prepovedi diskriminacije, tako da bo verjetnost, da bo kršitelj odgovarjal za kršitev (in da bodo posledice odvrtačne zanj in za druge) znatna. To je treba zagotoviti tako pri posameznih deležnikih, mdr. s krepitvijo kompetenc, razvojem institucij in z zagotavljanjem potrebnih in zadostnih virov (inšpekcije, podporne strukture, kot so sindikati in nevladne organizacije), kot tudi s krepitvijo medsebojnega sodelovanja.

Z vidika pravnega urejanja prepovedi diskriminacije je treba v tej sferi zagotoviti primerne, učinkovite in sorazmerne ter odvrtačne sankcije.

Zagovornik opozarja na nujno potrebno določitev **pristožnih inšpekcij, ki v številnih situacijah ne pokrivajo kršitev** prepovedi diskriminacije.

To posledično onemogoča tako inšpekcijsko ukrepanje kot tudi sankcioniranje prekrškov z globami na naslednjih področjih družbenega življenja, mdr.:

- v samozaposlitvi in atipičnih oblikah dela (razen v primerih t.i. ekonomsko odvisnih oseb po ZDR-1), po pogodbah o delu, avtorskih pogodbah, preko s.p. ipd., pri prostovoljcih, v varstveno delovnih centrih, pri pripravništvih;
- glede članstva v sindikatih in drugih interesnih združenjih ter poklicnih zbornicah in posameznih društvih (tudi takih, ki imajo javna pooblastila, npr. invalidske organizacije, lovske družinah), pri včlanjevanju v politične stranke;
- na celotnem področju visokega šolstva in raziskovalne dejavnosti ter znanosti (kolikor ne gre za odnose v delovnih razmerjih),
- pri določenih ravnanjih samostojnih organov (npr. Državne volilne komisije);

- pri določenih vidikih poslovanja organov oblasti (ravnaje posameznih javnih uslužbencev in odgovornih oseb).

Ker je tako v nekaterih sferah kršitve prepovedi diskriminacije, ki so izrecno opredeljene kot prekršek, mogoče sankcionirati, drugod pa ne, pomeni da gre za neenako (manj strogo) varstvo pravic.

Zagovornik opozarja, da so podatki o obravnavanih zaznanih primerih diskriminacije zgovorni sami zase in da pričajo o tem, da se v primerih kršitev prizadeti zgolj izjemoa odločajo za rabo pravnih sredstev. Zagovornik je v letu 2020 znova opravil poizvedbe pri različnih nadzornih organih, ki skupaj beležijo le dva (2) primera obravnave kršitve prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti pri različnih inšpekcijah in tri (3) primere pred slovenskimi sodišči, Zagovornik pa je obravnaval skupaj (svetovanje in ugotavljanje diskriminacije) kar sedemintrideset (37) primerov, kar kaže, da je bila invalidnost najpogostejša osebna okoliščina, v zvezi s katero so pobudniki zatrjevali kršitev prepovedi diskriminacije (kar je podobno kot v preteklih letih (npr. v letu 2018 je ta delež znašal 23,8 % zadev).³⁰ Zgovorno je, se da velika večina primerov zaključi le s svetovanjem (29 vseh primerov). Zagovornik ob tem opozarja, da v zadnjih dveh letih beleži tudi primere težavnih poskusov doseči oprostitev sodnih taks za varstvo v primerih zatrjevane diskriminacije oseb z invalidnostmi po v tretjem odstavku 10. člena Zakona o sodnih taksah.

³⁰ Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2018, str. 40. Dostopno na: <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/05/RS-Zagovornik-na%C4%8Dela-enakosti-Redno-letno-poro%C4%8Dilo-za-leto-2018.pdf>