



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik: Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata: Republika Slovenija
Serijska št. certifikata: 5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata: 10.03.2026
Datum in čas podpisa: 11:28, 23.11.2023
Referenčna številka: 0070-18/2023/3

**Ministrstvo za delo, družino,
socialne zadeve in enake možnosti**

Štukljeva cesta 44
1000 Ljubljana

E: gp.mddsz@gov.si

Številka: 0070-18/2023/3
Datum: 23. 11. 2023

Zadeva: Priporočila Zagovornika načela enakosti glede osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o invalidskih organizacijah (EVA 2023-2611-0064)

Spoštovani,

na podlagi 21. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) daje Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) priporočila glede osnutka predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o invalidskih organizacijah (EVA 2023-2611-0064, v nadaljevanju: osnutek ZInvO-A).

Zagovornik načela enakosti priporoča MDDSZ, da spremeni oziroma dopolni osnutek ZInvO-A, tako da:

- 1. uskladi urejanje delovanja in financiranja vseh organizacij ljudi z invalidnostmi z razumevanjem invalidnosti, pravicami ljudi z invalidnostmi ter vlogo in položajem organizacij ljudi z invalidnostmi po Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI)**
- 2. analizira in obrazloži, interese katerih ljudi z invalidnostmi zastopa obstoječe združenje, ki opravlja vlogo nacionalnega sveta, katerih pa ne, in 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**
- 3. opravi presojo učinka načrtovanega proračunskega financiranja zgolj (enega) sveta invalidskih organizacij in upošteva načelo enakih izhodiščnih možnosti pri izvajanju poslanstva vseh organizacij ljudi z invalidnostmi. Učinek sedanjega osnutka bi bil izboljšanje položaja točno določenega zasebnega subjekta, ki zastopa izključno interese svojih članic.**

Zagovornik zaproša MDDSZ za pisni odziv na priporočilo v roku 20 dni.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

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

V vednost:

- Ministrstvo za solidarno prihodnost, gp.msp@gov.si
- Ministrstvo za pravosodje, gp.mp@gov.si
- Ministrstvo za finance, gp.mf@gov.si,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, gp.svz@gov.si
- Predsednica Republike Slovenije, gp.uprs@predsednica-slo.si
- Svet za invalide Republike Slovenije, svetzainvalide-rs.mdds@gov.si
- Državni zbor Republike Slovenije, gp@dz-rs.si
- Državni svet Republike Slovenije, gp@ds-rs.si
- Komisija za preprečevanje korupcije, anti.korupcija@kpk-rs.si
- Varuh človekovih pravic, info@varuh-rs.si
- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, info@nsios.si
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, info@zveza-slepih.si
- Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, zveza@soncek.org
- YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa, yhd-drustvo@yhd-drustvo.si
- Društvo specialna olimpiada Slovenije, so.slovenija@gmail.com
- Društvo Downov sindrom Slovenija, downov.sindrom.slo@gmail.com
- Društvo za kronično vnetno črevesno bolezen, info@kvcb.si
- Združenje invalidov - FORUM Slovenije, info@zifs.si
- Forum za digitalno družbo, info@fdd.si
- Združenje gluhoslepih Slovenije DLAN, info@gluhoslepi.si, zdruzenje.dlan@gmail.com
- OVCA - Društvo za osveščanje in varstvo - center antidiskriminacije, manca@drustvo-ovca.si
- PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, pic@pic.si
- Zavod Risa, info@risa.si
- Društvo za kulturo inkluzije, drustvo.zakulturoinkluzije@gmail.com
- ALTRA – odbor za novosti v duševnem zdravju, info@altra.si
- Ozara Slovenije, Nacionalno združenje za kakovost življenja, info@ozara.org
- SPOMINČICA – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci, info@spomincica.si
- ŠENT - Slovensko združenje za duševno zdravje, info@sent.si
- Inštitut RS za socialno varstvo, irssv@siol.net
- Sindikat osebne asistence, sindikat.osebne.asistence@gmail.com
- Združenje izvajalcev osebne asistence Slovenije, izvajalci@gmail.com
- Združenje Gluhih Slovenije 14 11, zgs1411@gmail.com

Priloga:

- Utemeljitev strokovne službe Zagovornika k priporočilu št. 0070-18/2023/3

1.

Zagovornik načela enakosti priporoča MDDSZ, da spremeni oziroma dopolni osnutek ZInvO-A, tako da uskladi urejanje delovanja in financiranja vseh organizacij ljudi z invalidnostmi z razumevanjem invalidnosti, pravicami ljudi z invalidnostmi ter vlogo in položajem organizacij ljudi z invalidnostmi po Konvenciji o pravicah invalidov.

Predlagatelj je namenil javni razpravi o osnutku ZInvO-A šest delovnih dni. To ne omogoča potrebne javne razprave in zainteresirani javnosti ne daje dovolj časa za pripravo predlogov in komentarjev. Pripravljaivec osnutka ZInvO-A predlaga dopolnitev pri ureditvi le enega vprašanja - položaja nacionalnega sveta invalidskih organizacij (nacionalni svet). Pri tem pa pomanjkljivo obrazloži potrebo po takšni ureditvi. Ni pojasnjeno, kako se predlagane spremembe povezujejo z drugimi ključnimi rešitvami in položajem invalidskih organizacij v Zakonu o invalidskih organizacijah (ZInvO), čeprav so te v bistveni zvezi s predmetom urejanja. Kot pojasnjeno v nadaljevanju, predlagano urejanje odpira širša vprašanja in terja od pripravljavca poglobljeno analizo dosedanje ureditve. Ta namreč v okviru osnutka ZInvO-A ni bila opravljena. To otežuje javno razpravo in ni skladno z namenom prvega odstavka 8.b člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije ter smernicami iz Resolucije o normativni dejavnosti.

Nacionalni svet je subjekt zasebnega prava. Vanj se lahko združujejo reprezentativne in druge invalidske organizacije, zato da bi jih ta učinkoviteje zastopal v dialogu z različnimi javnostmi, tudi z drugimi invalidskimi organizacijami, ki niso njegove članice. Skladno s 26. členom ZInvO je namen nacionalnega sveta, da usklajuje interese vseh invalidov v državi ob upoštevanju avtonomnosti vsake invalidske organizacije in jih zastopa v dialogu med invalidskimi organizacijami in v dialogu s strokovnimi združenji, državnimi organi, javnimi institucijami ter drugimi javnostmi. Nacionalni svet tudi v skladu s predpisi predlaga v skladu s predpisi skupne predstavnike invalidov v organe državnih in javnih institucij ter v organe mednarodnih organizacij in združenj in opravlja druge skupno dogovorjene aktivnosti.

ZInvO-A bi v 1. členu, ki spreminja 26. členu ZInvO, dopolnil naloge nacionalnega sveta tako, da bi ta poleg navedenih nalog spremljal tudi izvajanje MKPI ter o tem poročal ministrstvu, pristojnemu za invalidsko varstvo, ter spodbujal in promoviral izenačevanje možnosti invalidov in njihovo neodvisno življenje in vključevanje v družbo. V tretjem odstavku 26. člena osnutek ZInvO-A določa, da Vlada Republike Slovenije in drugi državni organi pred pripravo zakonov in drugih predpisov, ki neposredno vplivajo na življenje invalidov, o tem obvestijo nacionalni svet. Dopolnitev v drugem odstavku 26. člena osnutka ZInvO-A pomeni tudi zagotovljeno financiranje dejavnosti nacionalnega sveta iz proračunskih sredstev, in sicer za izvajanje nalog, ki se nanašajo na izpolnjevanje mednarodnih in zakonsko določenih obveznosti. Za potrebe financiranja pa bi ministrstvo, pristojno za invalidsko varstvo, potrjevalo letni plan dela nacionalnega sveta.

Nacionalni svet je prostovoljno ustanovljeno telo zasebnega prava in ne izvaja javnih pooblastil, ima pa pravico izvajati nekatere dejavnosti, ki so v javnem interesu. Vse dejavnosti lahko izvajajo tudi druge organizacije. Nacionalni svet ima tudi pravico, da teh nalog ne izvaja, če se tako odloči, lahko jih izvaja skladno s pooblastili članic in v okviru svojih podeljenih pristojnosti, saj je to v samem bistvu njegove avtonomije oziroma avtonomije članic. Nacionalni svet nima nobene mednarodne obveznosti, da bi izvajal te naloge.

Nacionalni svet vse svoje aktivnosti izvaja avtonomno. Iz predlaganega besedila osnutka ZInvO-A ne izhaja, da bi nacionalni svet s predlaganimi rešitvami dobil nalogo opravljati javno službo. Predlagano je, da bi za potrebe financiranja nacionalnega sveta, ministrstvo, pristojno za invalidsko varstvo, potrjevalo letni plan dela nacionalnega sveta. To bi odprlo dvom o avtonomnosti delovanja nacionalnega sveta. Enake cilje bi bilo za potrebe financiranja mogoče doseči na bistveno manj omejujoč način, na primer s projektnim financiranjem posameznih dejavnosti, ne da bi se ob tem posegalo v avtonomijo nacionalnega sveta.

Namen osnutka ZInvO-A je spodbujati dejavnosti le enega subjekta, ki pa ne združuje vseh invalidskih organizacij, vseh reprezentativnih invalidskih organizacij, kot tudi ne drugih pomembnih deležnikov (glej v nadaljevanju). Pripravlavec je spregledal pluralizem pravno pomembnih interesov drugih deležnikov na področju delovanja invalidskih organizacij. To učinkuje asimetrično in zbuja sum, da je urejanje v osnutku zakona pristransko. Ni upoštevano, da imajo že po veljavnem ZInvO tudi invalidske organizacije in reprezentativne invalidske organizacije pravico opravljati dejavnosti, ki naj bi jih po novem opravljal le nacionalni svet. Poleg tega imajo po MKPI to pravico tudi druge organizacije oseb z invalidnostmi ter organizacije civilne družbe. V osnutku zakona tudi ni pojasnjeno, ali je nacionalni svet glede na sistemsko ureditev sploh zmožen usklajevati interese vseh ljudi z invalidnostmi v državi in ali je obstoječ dialog države le z izbranimi deležniki v tem smislu ustrezen (glej priporočilo 2).

Invalidske organizacije so po ZInvO društva ali zveze društev, ki delujejo v javnem interesu na področju invalidskega varstva. Ta status jim je priznan z odločbo ministrstva, pristojnega za invalidsko varstvo, če izpolnjujejo merila po ZInvO. Po 3. členu ZInvO je namen invalidske organizacije prostovoljno in neodvisno združevanje interesno povezanih invalidov in njihovih zakonitih zastopnikov, da ugotavljajo, zagovarjajo in zadovoljujejo posebne potrebe invalidov ter zastopajo interese invalidov. Invalidska organizacija pri svojem delovanju upošteva načela državne strategije razvoja invalidskega varstva in mednarodne standarde na področju invalidskega varstva. Invalidske organizacije sodelujejo pri oblikovanju nacionalnih politik in ukrepov za zagotavljanje enakih možnosti in enake obravnave invalidov. Državni organi so se o vseh navedenih zadevah dolžni posvetovati z invalidskimi organizacijami (drugi odstavek 4. člena ZInvO). Med cilji teh organizacij ZInvO navaja uveljavljanje človekovih pravic invalidov, vključenost v družbo in sodelovanje v vsakdanjem življenju, nediskriminacijo invalidov, pravno varstvo invalidov ter zavzemanje za enake možnosti. Naloge invalidskih organizacij po 10. členu ZInvO so med drugim, da ugotavljajo interese in zagovarjajo potrebe invalidov na vseh področjih, ki zadevajo življenje invalidov, prispevajo k ozaveščenju javnosti, načrtujejo, organizirajo in izvajajo programe, ki pripomorejo k odstranjevanju ovir in bolj neodvisnemu življenju, spodbujajo aktivnosti pristojnih organov in organizacij za čim uspešnejše reševanje vprašanj invalidov itn. ZInvO za priznanje statusa invalidske organizacije določa pogoj, da mora ta za opravljanje nekaterih nalog izvajati vsaj en poseben socialni program, ki dopolnjuje javno službo na področju invalidskega varstva. Iz tega izhaja, da je poudarek na obveznem delovanju invalidskih organizacij v sferi invalidskega varstva. Če ta pogoj ni izpolnjen, organizaciji ni priznan status invalidske organizacije.

Invalidske organizacije torej že zdaj opravljajo iste naloge kot nacionalni svet. Opravljajo lahko tudi tiste naloge, ki naj bi jih po osnutku ZInvO-A dodatno opravljal nacionalni svet. Invalidske organizacije lahko že zdaj pooblastijo nacionalni svet, da jih zastopa ali usklajuje pri opravljanju teh nalog. Po 18. členu ZInvO vse reprezentativne invalidske organizacije predstavljajo in zastopajo invalide in njihove interese v dialogu z organi na državni in mednarodni ravni, v skladu s predpisi predlagajo predstavnike invalidov v delovna telesa pri državnih in drugih organih, ki obravnavajo vprašanja invalidov, predlagajo ali imenujejo predstavnike invalidov v organe istovrstnih mednarodnih organizacij in združenj itn. Torej tudi teh nalog ne opravlja izključno nacionalni svet.

V drugem odstavku 18. člena ZInvO je določeno, da so državni organi in druge javne institucije dolžni tudi invalidskim organizacijam, ki nimajo statusa reprezentativnosti, zagotoviti možnost, da predstavljajo interese in mnenja invalidov.

Iz tega izhaja, da nacionalni svet kot organizacija reprezentativnih in drugih invalidskih organizacij po ZInvO nima in tudi skladno z osnutkom ZInvO-A ne bi imel edini naloge predstavljati vseh interesov »invalidov« oziroma invalidskih organizacij, niti nima edini vloge predstavništva (reprezentativnosti) ali naloge usklajevanja interesov vseh invalidov, še manj vseh ljudi z invalidnostmi (ki nimajo priznanega statusa invalida, vendar njihove pravice ščiti MKPI).

Enako kot njegove članice lahko nacionalni svet že zdaj spremlja izvajanje MKPI ter spodbuja in promovira izenačevanje možnosti invalidov in njihovo neodvisno življenje in vključevanje v družbo. To nalogo bi veljalo v prihodnje spodbujati pri vseh organizacijah ljudi z invalidnostmi. Tem dejavnostim lahko država nameni javna sredstva in jih so-financira na najrazličnejše načine, a pri tem ne sme ravnati pristransko.

Nacionalni svet po ZInvO nastane kot subjekt zasebnega prava, njegovo delovanje je stvar članic oziroma lastne ureditve in volje, zato ni potrebe, da bi zakon urejal dodatne naloge nacionalnega sveta. Nacionalni svet jih lahko opravlja, če to želijo njegove članice. Te spodbujevalne naloge in naloge, da spremlja stanje, ima tudi država sama, in sicer po 4., 8., 33. členu in drugih določbah MKPI, smiselno po 14. členu ZVarD ter po določbah Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (25. do 29. člen, ZIMI). Spremljanje stanja je ena od jedrnih obveznosti države (core obligation) za izvajanje politik uresničevanja vseh konvencij o človekovih pravicah, tudi MKPI. Te naloge ima vselej po svoji funkciji vlada, vzporedno naj bi jih izvajal tudi neodvisen nadzorni mehanizem. Poleg tega imajo skladno z MKPI takšne dejavnosti pravico izvajati vse organizacije oseb z invalidnostmi in civilne družbe, bodisi v sodelovanju z navedenima mehanizmoma bodisi samostojno (na primer, kadar o izvajanju MKPI senčno poročajo Odboru MKPI). Po 1. členu osnutka ZInvO država ne more prenesti svojih nalog v izvajanje nacionalnemu svetu tako, da bi se štelo, da jih zanjo opravlja nacionalni svet.

Edini normativni smisel osnutka ZInvO-A je zagotoviti proračunsko financiranje nacionalnega sveta oziroma dodatno spodbuditi njegove dejavnosti. Osnutek zakona je zato pravno sistemsko vprašljiv, saj ne odpira vprašanja (ne)ustreznosti dosedanjega urejanja položaja oseb z invalidnostmi, njihovih organizacij in njihove reprezentativnosti z vidika standardov MKPI. Več o potencialno spornih učinkih financiranja v priporočilu 3.

Pripravlavec pojasnjuje, da so rešitve v osnutku ZInvO-A namenjene bolj doslednemu uresničevanju tretjega odstavka 4. člena MKPI. 4. člen MKPI določa (gre za prevod Zagovornika, ki dosledneje sledi izvornim jezikovnim različicam besedila MKPI), »da se pri pripravljanju in izvajanju zakonodaje in usmeritev za izvajanje konvencije in pri drugih postopkih odločanja, ki se nanašajo na ljudi z invalidnostmi, države pogodbenice temeljito posvetujejo z ljudmi z invalidnostmi, tudi otroki z invalidnostmi, ter jih dejavno vključujejo prek njihovih reprezentativnih organizacij.«

Pripravlavec se sklicuje tudi na tretji odstavek 33. člena MKPI, po katerem so »civilna družba, zlasti ljudje z invalidnostmi in njihove reprezentativne organizacije, vključeni v postopke spremljanja izvajanja konvencije in pri njih polno sodelujejo.«

Pripravljaec se v obrazložitvi na instrumentalen način sklicuje le na izbrane navedbe iz splošnega komentarja Odbora MKPI št. 7 (2018) o participaciji oseb z invalidnostmi skozi njihove reprezentativne organizacije pri spremljanju izvajanja konvencije.¹

Pri tem ni razjasnil ključnih poudarkov tega komentarja. Osnutek zakona naj bi bil vsebinsko usklajen z MKPI, vendar Zagovornik ugotavlja, da je usklajen le glede položaja nacionalnega sveta. Druge, vsebinsko povezane točke MKPI pa so spregledane. ZInvO je bil sprejet leta 2002, torej pred sprejetjem MKPI. Predmet urejanja ni več v polju široke presoje zakonodajalca (kot je bil v času sprejemanja ZInvO), temveč je omejen z vsebino MKPI. Urejanje tega področja torej ni več samo v polju tega, kaj je zaželeno (na primer podpiranje pospeševalne funkcije nacionalnega sveta in invalidskih organizacij ter sodelovanje v polju storitev invalidskega oziroma socialnega varstva). ZInvO ureja tudi vprašanja, ki jih pravno zavezujoče ureja MKPI, za katere bi bilo nujno, da bi jih ZInvO-A uredil in uskladiil z vsebino MKPI.

ZInvO se nanaša tudi na razumevanje pojma invalidnost. Veljavni zakon, tako kot znaten del povezane zakonodaje, temelji na načelu invalidskega varstva. Ta koncept izhaja bodisi iz sistema socialnega varstva (razumevanja države kot tiste, ki skrbi in varuje posebej ranljive) bodisi iz dobrodelnih (charity) modelov obravnave ljudi z invalidnostmi. Usmerjeno je predvsem v zadovoljevanje potreb in interesov, v iskanje najboljše koristi teh oseb, ne pa toliko v človekove pravice ljudi.

MKPI določa, kako uresničevati človekove pravice in oblikovati storitve za preseganje posledic invalidnosti. Namen je doseči opolnomočenje ljudi z invalidnostmi, tako da bi presegli koncept socialnega oziroma invalidskega varstva. MKPI daje oporo za razumevanje, kdo vse so osebe z invalidnostjo. Pri tem presega z medicinskim modelom pogojeno pojmovanje, kdo je invalid, oziroma razlikovanje med »vrstami invalidov«.² MKPI med osebe z invalidnostmi šteje tudi osebe z dolgotrajnejšimi (ne le trajnimi) stanji oviranosti. Med njimi so osebe z dolgotrajnejšimi zdravstvenimi stanji, ki jim notranje pravo ne pripisuje invalidnosti. Sem sodijo npr. osebe s psihosocialnimi invalidnostmi oziroma osebe z dolgotrajnejšimi težavami v duševnem zdravju, osebe z demenco, disleksijo ali debelostjo, če te vzpostavljajo socialne ovire, ki jim otežujejo polno in enako uresničevanje vseh človekovih pravic in svoboščin. Doslej uveljavljeno medicinsko razumevanje pojma invalidnosti, ki pomeni trajno, nespremenljivo stanje, je torej bistveno ožje kot pojem ljudi z invalidnostmi, ki izhaja iz MKPI. Osnutek ZInvO-A te nove, odprte paradigme razumevanja invalidnosti iz MKPI ne upošteva, K temu sicer zavezujeta tako MKPI kot Odbor za pravice ljudi z invalidnostmi.³

¹ Dostopno na <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no7-article-43-and-333-participation>.

² Tudi izraz "invalid" v uradnem prevodu MKPI ni ustrezen. Pravilnejši prevod 1. člena MKPI bi se glasil: »Osebe z invalidnostmi vključujejo ljudi z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jim v interakciji z različnimi ovirami lahko preprečujejo, da bi na izenačeni osnovi kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.«

³ Iz obveznosti po MKPI izhaja, da bi država morala opraviti sistematičen pregled zakonodaje, politik in programov in jih uskladiti z določbami MKPI, zlasti z modelom obravnavanja invalidnosti, ki temelji na človekovih pravicah. Da tega ni storila, izrecno izhaja iz ugotovitev in priporočila Odbora za pravice ljudi z invalidnostmi, ki nadzira izvajanje MKPI (Odbor MKPI) ob obravnavi poročila Slovenije (2018). Zagovornik ugotavlja, da tega niti v letu 2023 še ni storila, kar je poudaril v priporočilu Vladi glede uresničevanja priporočil Odbora za pravice invalidov v zvezi s Konvencijo o pravicah invalidov. Sklepne ugotovitve glede uvodnega poročila Slovenije (CRPD/C/SVN/CO/1) je Odbor je na svoji 386. seji sprejel 5. marca 2018, glej pod 1 do 4. člen MKPI – splošna načela in obveznosti; priporočilo odbora MKPI, 5. odstavek, tč. a). 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, dostopno na <https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2022/08/Redno-letno-porocilo-2018.pdf>.

To pomembno vpliva tudi na razumevanje, kdo vse je nosilec pravic oz. kakšen je personalni vidik zaščite po MKPI, ter določa tudi krog možnih invalidskih organizacij, ki jih lahko deležniki ustanovijo skladno z ZInvO.

Iz Splošnega komentarja Odbora MKPI št. 7. izrecno izhaja, da mora biti glavni namen organizacij ljudi z invalidnostmi⁴ kolektivno zagovarjati, izražati, spodbujati in promovirati, uresničevati in/ali varovati pravice ljudi z invalidnostmi (odstavek 11, tč. a.)). Od teh organizacij je treba razlikovati organizacije »za« ljudi z invalidnostmi, ki nudijo storitve in/ali zagovorništvo ljudi z invalidnostmi, kar lahko v praksi povzroči navzkrižje interesov, ko takšne organizacije dajejo prednost svojemu zasebnemu namenu pred pravicami ljudi z invalidnostmi (odstavek 13).

Pogoji za reprezentativno invalidsko organizacijo po ZInvO bi morali biti usklajeni z modelom razumevanja invalidnosti po MKP, kar bi moral ZInvO-A urediti. ZInvO v drugem odstavku 10. člena ne predvideva, da bi se lahko vsebina posebnega socialnega programa nanašala tudi na varstvene dejavnosti na področju človekovih pravic, opolnomočenje pri uresničevanju pravic in izvajanje podpornih storitev (ne pomoči) ljudem, da lahko sami čimbolj uveljavljajo svoje pravice. Tako ne omogoča vključevanja vseh organizacij ljudi z invalidnostmi v sodelovanje pri procesu upravljanja tega dela družbenega življenja. Prav tako zaradi omejenega razumevanja pojma invalidnosti ZInvO ne more vključevati vseh ljudi z invalidnostmi ter položaj invalidske organizacije po ZInvO ni istoveten organizaciji ljudi z invalidnostmi po MKPI.

ZInvO že sistemsko terja zelo visoke deleže za priznanje reprezentativnosti invalidski organizaciji.⁵ Pri tem se upošteva »vrsta invalidnosti«, pripadnost »istovrstni skupini« invalidov ali skupini z enakimi pravnimi ali družbenimi statusi »invalida«. Te deleže pred izdajo odločbe preveri država.

Obstoječa ureditev spodbuja organiziranje in razvrščanje po medicinskih diagnozah kot pogojih za nastanek invalidnosti, ne pa delovanja organizacij, ki bi presegle takšne delitve in združevale (in usklajevale) interese ne glede na vrste oviranosti.

Po ZInvO so invalidske organizacije organizirane kot društva, ki pridobijo poseben status, ker na področju invalidskega varstva delujejo v javnem interesu in izpolnjujejo določene pogoje in merila. To niso vse organizacije, v katere se lahko združujejo ljudje z invalidnostmi. Te bi se lahko oblikovale tudi po kriterijih Zakona o nevladnih organizacijah ter pridobile status delovanja v javnem interesu na področju uresničevanja človekovih pravic ljudi z invalidnostmi.

Zaradi razumevanja invalidnosti doslej ni bilo mogoče, da bi bil status invalidske organizacije priznan združenjem oseb s psihosocialnimi invalidnostmi (npr. le z dolgotrajnejšimi težavami v duševnem zdravju) ali da bi se lahko te osebe vključile v invalidske organizacije.

⁴ Pojem iz izvornika MKPI »organizations of persons with disabilities« se v veljavnem prevodu netočno prevaja v »invalidske organizacije«. Točnejši, bolj vključujoč izraz je organizacije oseb z invalidnostmi, saj se nanaša na širši krog organizacij. V tretjem odstavku 4. člena se ga prevaja kot »reprezentativne invalidske organizacije«, namesto reprezentativne organizacije. Tudi tu, enako kot v primeru opredelitve osebe z invalidnostmi veljavni prevod uvaja domačo pravno terminologijo, ki pa je preozka.

⁵ Po 3. odstavku 19. člena ZInvO je reprezentativnost možno priznati, če invalidska organizacija »vključuje več kot 33% invalidov z enako vrsto invalidnosti v Republiki Sloveniji ali 33% invalidov z različno vrsto invalidnosti, vendar z enakim pravnim ali družbenim statusom«. Kako se to ugotavlja ni jasno. Primerjaj npr. z bistveno drugačnimi pogoji za reprezentativnost sindikata po Zakonu o reprezentativnosti sindikatov.

V 8. členu Zakona o društvih so kot pogoj za ustanovitev društva in posledično možnost pridobitve statusa invalidske organizacije zahtevane tri poslovno sposobne fizične osebe. Te organizacije zato ne morejo samostojno ustanoviti tisti, ki so pod določenimi oblikami skrbništva in se jim odreka sposobnost za učinkovito izvrševanje svobode združevanja, kar je očitno neskladno z 12. in 29. členom MKPI. Takšna neskladnost izrecno izhaja iz splošnega komentarja Odbora MKPI št. 7 (odstavek 12, tč. c., odstavek 21, 79 in 80, 94, tč. a.).

Iz enakih razlogov ni zagotovljeno združevanje otrok v društva. ZInvO teh vprašanj ne ureja, čeprav bi jih moral. Vprašanja so tako v celoti prepuščena notranji ureditvi invalidskih organizacij ter odločitvam skrbnikov in zakonitih zastopnikov (nadomestno odločanje), ki se prav tako združujejo v invalidske organizacije.

Znani so primeri iz prakse, ko je posameznikom ali posameznicam odrečeno včlanjevanje v posamezne invalidske organizacije, ker da je njihova invalidnost posledica drugega vzroka (napačna medicinska diagnoza), tudi takrat ko so posledice invalidnosti na njihovo samostojno življenje lahko identične oz. podobne. Vprašljivo je, ali se torej na podlagi ZInvO ljudje res lahko združujejo glede na vse interese, povezane z invalidnostjo ali invalidnostmi, ter se tako zavzemajo za varstvo pravic po MKPI. Tu se odpira vprašanje skladnosti veljavne ureditve z MKPI.

Ta vprašanja ureja 29. člen MKPI, ki se v pravilnejšem prevodu glasi: »Države pogodbenice bodo osebam z invalidnostmi zagotavljale politične pravice in priložnost, da jih uživajo na izenačeni osnovi kot drugi, in se zavezujejo, da

(b) bodo dejavno spodbujale ustvarjanje okolja, v katerem lahko osebe z invalidnostmi učinkovito in polno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev brez diskriminacije in na izenačeni osnovi kot drugi, ter spodbujajo njihovo sodelovanje pri javnih zadevah, kar vključuje tudi: ...
(ii) ustanavljanje in vključevanje v organizacije oseb z invalidnostmi, ki osebe z invalidnostmi zastopajo na mednarodni, državni, regionalni in lokalni ravni.«

Obrazložitev osnutka ZInvO-A ne omenja te določbe. Prav tako ne, da mnoga navedena vprašanja odpira Splošni komentar Odbora MKPI št. 7. Stanje je v obrazložitvi obravnavano le z vidika položaja nacionalnega sveta in še to ne v celoti. Ni pojasnjeno, katere interese ljudi z invalidnostmi obstoječe združenje, ki opravlja vlogo nacionalnega sveta, zares zastopa in katerih ne, kakšen je trend pri tem ter ali je trenutno stanje zastopanosti še vedno ustrezno. Osutek ZInvO-A le pojasni, da predlaga domnevno ustrežnejše sistemsko financiranje nacionalnega sveta, ne pa razlogov za izbrane rešitve in njihovih možnih posledic (glej priporočili 2 in 3).

Da odločevalci, zlasti ustvarjalci politik implementacije MKPI napačno razumejo upravičence pravic iz MKPI, ima tudi druge posledice, npr. vpliv na pravico sodelovanja pri spremljanju izvajanja MKPI. Ne le nacionalni svet, tudi sedanja sestava Sveta za invalide Republike Slovenije, ki ima po ZIMI med drugim nalogo spremljati izvajanje MKPI, ne vključuje (in iz sistemskih razlogov ne more vključiti) organizacij ljudi z vsemi vrstami invalidnosti.

2.

Zagovornik priporoča MDDSZ, da analizira in obrazloži, interese katerih ljudi z invalidnostmi zastopa obstoječe združenje, ki opravlja vlogo nacionalnega sveta, katerih pa ne, in opravi analizo dosedanjega modela posvetovanj z invalidskimi organizacijami, reprezentativnimi invalidskimi organizacijami in svetoma invalidskih organizacij ter v osnutku ZInvO-A določi ukrepe za preseganje pomanjkljivosti, zlasti ne vključevanja nekaterih skupin ljudi z invalidnostmi v te procese.

Pripravljavec se v obrazložitvi sklicuje na izbrane navedbe iz splošnega komentarja Odbora MKPI št. 7, ne izpostavi pa vseh ključnih poudarkov. Tako je npr. Odbor MKPI poudaril potrebo, da so pri razumevanju reprezentativnosti poleg opredelitve, kdo so organizacije ljudi z invalidnostmi, priznani različni tipi (oblike) teh organizacij, ki pogosto (so)obstajajo. Pripravljavec ni navedel večjih poudarkov, ki jih izpostavlja Odbor MKPI o načinu delovanja organizacij ljudi z invalidnostmi, npr. o tem, da so organizacije ukoreninjene in popolnoma spoštujejo načela in pravice iz MKPI. Prav tako niso omenjeni poudarki o neodvisnosti teh organizacij, da mora biti večina članov organizacij samih ljudi z invalidnostmi (ne njihovih zastopnikov), da morajo organizacije voditi ljudje z invalidnostmi sami in da ne smejo zavračati članstva ljudem z invalidnostmi (11. odstavek). Odbor MKPI priznava raznolikost tipov organizacij, ki lahko združujejo ljudi na podlagi več invalidnosti hkrati (t.i. navzkrižne, ang. »cross-disability« organizacije). Celo pri krovnih organizacijah Odbor MKPI navaja, da jih je lahko več, pa tudi če sta v idealnem primeru ena ali dve, lahko take organizacije vedno zastopajo le svoje članice, in sicer le o zadevah, ki so v njihovem skupnem interesu in o katerih so se dogovorile (12. odstavek tč. a). Torej predpostavka, da zastopajo vse interese ljudi z invalidnostmi, ni dopustna.

V priporočilu 1 je izražen dvom, ali ima nacionalni svet glede na sistemsko ureditev (in prakso) sploh sposobnost usklajevati interese vseh ljudi z invalidnostmi v državi in ali je tudi obstoječi dialog nacionalnega sveta, reprezentativnih invalidskih organizacij in invalidskih organizacij z državo in drugimi deležniki v tem smislu ustrezen. Vprašljivo je, ali lahko nacionalni svet »usklajuje interese vseh invalidov v državi«. Tudi če bi zagotavljal usklajevanje interesov z drugimi invalidskimi organizacijami in bil pri tem uspešen, tako da bi mu res zaupale zastopanje skupnih interesov, iz sistemskih razlogov ne more zastopati vseh organizacij ljudi z invalidnostmi in njihovih organizacij.

Pripravljavec v obrazložitvi navaja, da je kot nacionalni svet v Republiki Sloveniji priznan Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS). NSIOS je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) skladno s 25. členom zakona predložil pogodbo, s katero se večina invalidskih organizacij v Republiki Sloveniji povezuje v NSIOS. Ministrstvo je pogodbo sprejelo in s tem NSIOS-u priznalo status nacionalnega sveta v skladu z zakonom. To morajo upoštevati tudi državni organi, strokovna združenja, javne institucije in druge javnosti. NSIOS je prostovoljno združenje reprezentativnih invalidskih organizacij in drugih invalidskih organizacij, ki delujejo na državni ravni. NSIOS je ustanovljen na podlagi pogodbe med invalidskimi organizacijami, ki določa naloge NSIOS in razmerja med invalidskimi organizacijami. Vse članice NSIOS so enakopravne. V NSIOS je združenih štiriindvajset nacionalnih invalidskih organizacij, od tega sedemnajst invalidskih organizacij, ki jim je priznana reprezentativnost za zastopanje posamezne vrste invalidov ter tako zastopajo interese več kot 115.000 invalidov. NSIOS je na podlagi Zakona o nevladnih organizacijah pridobil tudi status nevladne organizacije v javnem interesu na področju invalidskega varstva in mu je torej država priznala delovanje v javnem interesu.

Iz obrazložitve osnutka zakona ne izhaja, interese katerih ljudi z invalidnostmi zastopa obstoječe združenje, ki opravlja vlogo nacionalnega sveta, katerih pa morda ne. Prav tako ni pojasnjeno, kakšen je pri tem trend ter ali je trenutno stanje ustrezno.

NSIOS ne združuje vseh reprezentativnih invalidskih organizacij. Po informacijah Zagovornika vanj niso združene Sonček - zveza društev za cerebralno paralizo Slovenije, YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa ter Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije. To dejstvo upoštevajo tudi druge sistemske rešitve. Ker niso vse reprezentativne invalidske organizacije združene v nacionalni svet, ZIMI v prvi alineji drugega odstavka 28. člena vsebuje posebne rešitve: »izmed sedmih predstavnikov vseh reprezentativnih in drugih invalidskih organizacij, ki delujejo na državni ravni, ki jih Svet določi kot člane Sveta RS za invalide, morajo biti tudi predstavniki nevčlanjenih (reprezentativnih) invalidskih organizacij. Svet je dolžan upoštevati razmerje med včlanjenimi in nevčlanjenimi invalidskimi organizacijami v Svet. Svetu nevčlanjene invalidske organizacije avtonomno predlagajo svoje kandidate.«

Predhodno v teh priporočilih so pojasnjeni razlogi, zaradi katerih ZInvO ne omogoča, da bi vsa relevantna združenja ljudi z invalidnostmi pridobila status invalidske organizacije. Število oseb z invalidnostmi, ki sploh ne morejo ustanoviti invalidske organizacije, ker jim ZInvO ne priznava statusa invalida ali invalidske organizacije (na primer, ker nimajo posebnega socialnega programa), lahko presega število oseb, ki jih zastopa NSIOS. Iz splošnega komentarja Odbora MKPI št. 7 izhaja, da ima država dolžnost zagotoviti posvetovanja z vsemi, posebne rešitve pa lahko predvidi za tiste, ki so bili iz takih posvetovanj doslej morda neupravičeno izključeni ali so v njih podzastopani ali potrebujejo posebno pozornost (odstavek 54, 61 c.; zlasti odstavek 94 tč. d.). Poseben poudarek je na izenačenem financiranju ključnih dejavnosti vseh organizacij ljudi z invalidnostmi, tudi tistih, ki niso registrirane, z namenom, da bi bile zagotovljene njihove ključne dejavnosti (odstavek 61 tč. d – g).

Trend števila oseb z invalidnostmi, ki so trenutno zastopani v nacionalnem svetu, ni ugoden. V nekaj letih je od sklicevanja na zastopstvo 180.000 invalidov (spletna stran NSIOS v angleščini še vedno navaja to številko) število zastopanih padlo, iz združenja je npr. izstopila krovna organizacija slepih. Prav tako ni bilo analizirano, ali je nacionalni svet razvil orodja za usklajevanje interesov z invalidskimi organizacijami, ki niso njegove članice, oziroma, ali in kako uspešno potekajo ti procesi. Prav tako ni bila opravljena analiza posvetovanj nacionalnega sveta (in države) z drugimi organizacijami ljudi z invalidnostmi, npr. ali se te organizacije vključene v pripravo zakonodaje, ki jih neposredno zadeva (novela Zakona o duševnem zdravju, Zakon o dolgotrajni oskrbi).

Osnutek ZInvO-A vsebuje določbo, da morajo vlada, ministrstva in drugi državni organi pred določanjem predlogov zakonov in drugih predpisov, ki neposredno vplivajo na življenje invalidov, o tem obvestiti nacionalni svet. S tem naj bi si država po navedbah pripravljavca zagotovila »sogovornika, kadar pripravlja zakone in druge predpise, ki vplivajo na življenje invalidov«. Ta obrazložitev ni točna. Takšno obveznost posvetovanja že zdaj določa 4. člen ZInvO vsem pripravljavcem predpisov (obveznost posvetovanja z invalidskimi organizacijami).

4. člen ZInvO določa, da se državni organi o vseh zadevah glede oblikovanja nacionalnih politik in ukrepov za zagotavljanje enakih možnosti in enake obravnave invalidov posvetujejo z invalidskimi organizacijami.

Če (nekateri) invalidske organizacije za tako posvetovanje pooblastijo nacionalni svet, so to pripravljavci dolžni upoštevati. Če invalidska organizacija ne pooblasti nacionalnega sveta za posvetovanje, pa bi bilo skladno z načeli dobrega upravljanja, da bi takšno posvetovanje opravili s temi invalidskimi organizacijami neposredno.

Vprašljivo je, zakaj bi za financiranje tovrstnih dejavnosti nacionalnega sveta država bolj podprla en subjekt, drugih, celo reprezentativnih invalidskih organizacij pa ne. Na ta način bi v političnem procesu bolj spodbujala in upoštevala določene subjekte, kar ni skladno z načelom enakih izhodiščnih možnosti (glej priporočilo 3).

Iz Splošnega komentarja Odbora MKPI št. 7 izhaja, da je država dolžna občasno ocenjevati uspešnost in ustreznost mehanizmov posvetovanja in predpostavk za to (dostopne oblike dokumentov, v lahkem branju, z morebitno dodatno podporo za odločanje ipd.), vključno s tem, da so posvetovanja izvedena v razumnih in realnih časovnih okvirih (odstavki 45 - 47). Le tako so lahko posvetovanja učinkovita in smiselna. Ob teh vprašanjih mora država določiti tudi močne mehanizme in postopke nadzora nad spoštovanjem obveznosti javnih oblasti, da se ustrezno posvetujejo z organizacijami ljudi z invalidnostmi, vključno z vprašanji uveljavljanja učinkovitih pravnih sredstev in kolektivnih zahtevkov v primerih nespoštovanja (odstavka 65 in 66).

3.

Zagovornik priporoča MDDSZ, da opravi presojo učinka načrtovanega proračunskega financiranja zgoj (enega) sveta invalidskih organizacij in upošteva načelo enakih izhodiščnih možnosti pri izvajanju poslanstva vseh organizacij ljudi z invalidnostmi. Učinek sedanjega osnutka bi bil izboljšanje položaja točno določenega zasebnega subjekta, ki zastopa izključno interese svojih članic.

Obrazložitev osnutka ZInvO-A navaja, da je smiselno zagotoviti proračunsko financiranje dejavnosti nacionalnega sveta na način, ki bi bolj sledil smislu in namenu določb tretjega odstavka 33. člena MKPI.⁶ Obrazložitev v oceni stanja na tretji strani navaja, da »zagotavljanje finančne samostojnosti nacionalnega sveta invalidskih organizacij pomeni zagotovitev, da ta lahko izvaja svoje naloge, ki pomenijo uresničevanje javnega interesa. Ob odsotnosti takšnega financiranja lahko pride do nedopustnega posega v ustavno zagotovljen položaj pravic invalidov.« Pripravljaivec navaja, da je tudi Odbor MKPI »v sklepnih ugotovitvah uvodnega poročila odbora o izvajanju konvencije v Republiki Sloveniji posebej opozoril na problematiko financiranja NSIOS«.

V priporočilih 1 in 2 je izčrpno pojasnjeno, da osnutek ZInvO-A organiziranja, usklajevanja interesov vseh organizacij ljudi z invalidnostmi, njihove reprezentativnosti in njihove dejavnosti na področju človekovih pravic in svoboščin ne ureja skladno z MKPI in da je edini normativni učinek predloga v zagotovitvi financiranja nacionalnega sveta. Videti je, da želi pripravljavec na ta način zagotoviti izboljšanje položaja enemu samemu, vnaprej znanemu zasebnemu subjektu, ki zastopa interese svojih članic. S tem bi pripravljavec dal nacionalnemu svetu prednost pred drugimi deležniki. Nacionalni svet ima že sedaj posebej zagotovljeno predstavništvo v številnih ključnih organih, na primer v Svetu za invalide RS, v delovnih skupinah za spremljanje izvajanja Akcijskega programa za invalide in v različnih delovnih skupinah, ki pripravljajo zakonodajo.

V osnutku zakona ni utemeljeno, zakaj je predlagano urejanje ustrezno, prav tako ne, v čem ima nacionalni svet domnevno poseben »ustavno zagotovljen položaj«. Ni obrazloženo, zakaj ob odsotnosti primerljivega financiranja ne prihajalo do nedopustnega posega v ustavno in z MKPI varovan položaj drugih organizacij ljudi z invalidnostmi.

Potencialni učinki takšnega asimetričnega financiranja so sporni. Pomenijo namreč slabše obravnavanje drugih deležnikov in hkrati negativno vplivajo na avtonomijo NSIOS. V političnih procesih je to posebej pomembno, saj je eno od pomembnih načel pri sodelovanju v teh procesih tudi zagotavljanje načela enakih izhodiščnih možnosti. Država mora ob različnih interesih ostati nevtralna in ne sme vnaprej dajati prednosti enemu od interesov.

Sprejeti je treba ustrezen okvir, da bodo lahko sredstva za spodbujanje, varovanje in zagovorništvo pravic ljudi z invalidnostmi pridobivali: nacionalni svet, katerakoli (reprezentativna) invalidska organizacija ali druga organizacija ljudi z invalidnostmi, v primeru, če je to upravičeno, pa tudi druge nevladne organizacije. Zagovornik priporoča, da se opravi študija o vseh potrebnih sistemskih spremembah glede urejanja organizacij ljudi z invalidnostmi (glej priporočili 1 in 2), ter se potem sistemsko ustrezno reši zaznano problematiko.

⁶ Glej v priporočilu št. 1 navedene pomisleke o neustreznem prevodu MKPI

Zagovornik ponovno priporoča, da se sistematično pristopi k celostnemu uresničevanju vseh priporočil Odbora MKPI, podanih v letu 2018.⁷

⁷ Priporočilo Zagovornika je dostopno na <https://zagovornik.si/zagovornik-vladi-priporoca-da-zagotovi-uresnicevanje-konvencije-o-pravicah-invalidov/>.