

dr. Jasna Murgel

# **Varstvo pravic oseb z invalidnostjo** v mednarodnem in slovenskem pravu s pregledom sodne prakse

**LEXPERA®**

**GV**  
ZALOŽBA

Ljubljana 2020

# VSEBINA

Predgovor .....	11
Kratice .....	13
1 Uvod .....	17
2 Pravna definicija pojma invalidnosti .....	25
2.1 Definicija invalidnosti v slovenskem pravu .....	27
2.2 Uporaba pojmov invalid in oseba z invalidnostjo v slovenskem pravu .....	31
3 Modeli urejanja položaja oseb z invalidnostjo v družbi .....	37
3.1 Medicinski model .....	37
3.2 Socialni model .....	38
3.3 Model človekovih pravic .....	41
4 Pravice oseb z invalidnostjo na ravni OZN .....	45
4.1 Splošna deklaracija človekovih pravic .....	46
4.2 Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah ....	47
4.3 Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah .....	47
4.4 Konvencija o otrokovih pravicah .....	48
4.5 Drugi mednarodni dokumenti .....	49
4.5.1 Deklaracija o pravicah duševno prizadetih oseb .....	50
4.5.2 Deklaracija o pravicah invalidov .....	51
4.5.3 Standardna pravila za izenačevanje možnosti oseb z invalidnostjo .....	51
4.5.4 Instrumenti MOD o osebah z invalidnostjo .....	52
4.5.5 Dokumenti Organizacije združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO) .....	53
4.6 Konvencija o pravicah invalidov (MKPI) .....	54

4.7	Odbor za pravice invalidov . . . . .	68
4.7.1	Splošni komentarji o implementaciji MKPI . . . . .	69
4.7.2	Individualna sporočila. . . . .	76
4.7.3	Postopek v primeru hudih ali sistematičnih kršitev MKPI . . . . .	77
4.8	Praksa OPI – individualna sporočila. . . . .	78
4.8.1	Prepoved diskriminacije in razumna prilagoditev (2. in 5. člen MKPI) . . . . .	79
4.8.2	Dostopnost (9. člen MKPI) . . . . .	90
4.8.3	Enakost pred zakonom in dostop do sodnega varstva (12. in 13. člen MKPI) . . . . .	100
4.8.4	Osebna svoboda in varnost (14. člen MKPI) . . . . .	106
4.8.5	Sodelovanje v javnem in političnem življenju (29. člen MKPI) . . . . .	108
4.8.6	Zdravje (25. člen MKPI). . . . .	112
4.8.7	Pravica do dela in zaposlovanja (27. člen) . . . . .	114
4.8.8	Pravica do samostojnega življenja in vključenosti v skupnost (19. člen MKPI) . . . . .	118
4.8.9	Prepoved mučenja in nečloveškega ravnanja (15. člen MKPI) . . . . .	119
4.9	Praksa drugih pogodbenih teles. . . . .	121
4.9.1	Odbor za človekove pravice . . . . .	121
4.9.2	Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice. . . . .	122
4.9.3	Odbor za otrokove pravice. . . . .	123
4.9.4	Odbor za odpravo diskriminacije proti ženskam. . . . .	124
5	Pravice oseb z invalidnostjo v pravu Sveta Evrope. . . . .	125
5.1	Evropska socialna listina (spremenjena – MESL). . . . .	127
5.2	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic. . . . .	128
5.3	Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice. . . . .	128
5.3.1	Prepoved diskriminacije (14. člen EKČP, Protokol št. 12 k EKČP) . . . . .	129
5.3.2	Pravica do življenja (2. člen EKČP) . . . . .	135
5.3.3	Prepoved mučenja in nečloveškega ravnanja (3. člen EKČP) . . . . .	135

5.3.4	Prepoved prisilnega dela (4. člen EKČP) . . . . .	138
5.3.5	Pravica do poštenega sojenja (6. člen EKČP) . . . . .	138
5.3.5.1	Pravica do poštenega sojenja in dostopnost . . . . .	143
5.3.6	Pravica do zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP) . . . . .	143
5.3.6.1	Odvzem pravne sposobnosti . . . . .	147
5.3.6.2	Finančna pomoč staršem za vzdrževanje otroka z invalidnostjo. . . . .	150
5.3.6.3	Odvzem starševske skrbi, namestitev otrok pod skrbništvo in pravica do stikov invalidnih staršev s svojimi otroki . . . . .	150
5.3.7	Pravica do izobraževanja (2. člen Protokola št. 1 k EKČP) . . . . .	154
5.3.8	Pravica do sklenitve zakonske zveze (12. člen EKČP) . . . . .	155
5.3.9	Volilna pravica (3. člen Protokola št. 1 k EKČP) . . . . .	156
5.4	Praksa Evropskega odbora za socialne zadeve (EOS) . . . . .	157
6	Pravice oseb z invalidnostjo v pravu Evropske unije . . . . .	163
6.1	Pogodba o EU . . . . .	164
6.2	Listina EU o temeljnih pravicah. . . . .	165
6.3	Mednarodne pogodbe, ki jih sklepa EU . . . . .	166
6.4	Sekundarna zakonodaja in drugi akti . . . . .	168
6.4.1	Direktiva Sveta 2000/78/ES . . . . .	168
6.4.2	Ključne politike in pobude EU v zvezi z invalidnostjo . . . . .	172
6.5	Praksa Sodišča EU . . . . .	174
6.5.1	Pojem invalidnosti . . . . .	174
6.5.2	Razumna prilagoditev . . . . .	186
6.5.3	Socialna varnost za zaposlene, samozaposlene in njihove družinske člane. . . . .	188
6.5.4	Pravica do kritja stroškov osebnega asistenta . . . . .	191
6.5.5	Zaposlitev osebe z invalidnostjo v varstvenem zavodu . . . . .	192
7	Položaj oseb z invalidnostjo v slovenskem pravu . . . . .	195
7.1	Ustavne določbe . . . . .	195
7.2	Konvencija o pravicah invalidov v slovenskem pravnem redu . . . . .	196

7.3	Prepoved diskriminacije.....	196
7.4	Enake možnosti invalidov.....	197
7.4.1	Dostopnost.....	199
7.4.2	Ukrepi za izenačevanje možnosti invalidov.....	201
7.4.3	Povrnitev stroškov tehnične prilagoditve vozila....	201
7.4.4	Pes pomočnik.....	202
7.4.5	EU kartica ugodnosti za invalide.....	202
7.4.6	Klicni center za okvaro sluha.....	202
7.5	Znakovni jezik.....	203
7.6	Zaposlovanje in delo.....	205
7.6.1	Urejanje trga dela.....	206
7.6.2	Delovno razmerje.....	207
7.6.3	Zaposlitvena rehabilitacija in zaposlovanje invalidov	208
7.6.3.1	Zaposlitvena rehabilitacija.....	209
7.6.3.2	Zaposlovanje invalidov po ZZRZI.....	212
7.6.3.3	Sodna praksa.....	214
7.6.3.4	Komisija za ugotavljanje podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi.....	218
7.6.3.5	Zaščitna zaposlitev.....	219
7.6.3.6	Zaposlitveni center.....	220
7.6.3.7	Podporna zaposlitev.....	220
7.6.3.8	Invalidska podjetja.....	221
7.6.3.9	Ugotovitev o nezaposljivosti.....	222
7.6.3.10	Kvotni sistem zaposlovanja invalidov.....	222
7.6.3.11	Vzpodbude za zaposlovanje invalidov.....	225
7.7	Pokojninsko in invalidsko zavarovanje.....	226
7.7.1	Pravica do poklicne rehabilitacije.....	230
7.7.2	Pravica do premestitve.....	232
7.7.3	Pravica do dela s krajšim delovnim časom od polnega.....	233
7.7.4	Pravica do nadomestila za invalidnost.....	234
7.7.5	Pravica do delnega nadomestila.....	234
7.7.6	Dodatek za pomoč in postrežbo.....	235

7.8	Osebe, ki potrebujejo posebne oblike socialnega vključevanja	237
7.8.1	Denarni prejemki	238
7.8.1.1	Nadomestilo za invalidnost	238
7.8.1.2	Dodatek za pomoč in postrežbo	239
7.8.1.3	Družinska pokojnina in družinska invalidnina	239
7.8.2	Storitve socialnega vključevanja	239
7.9	Osebna asistenca	241
7.9.1	Izvajanje osebne asistenc	242
7.10	Zdravstveno zavarovanje in zdravstveno varstvo	243
7.10.1	Pravice do zdravstvenih storitev	245
7.10.2	Nadomestila med začasno zadržanostjo od dela	247
7.10.3	Povračilo potnih stroškov	248
7.10.4	Pravica do bivanja enega starša v bolnišnici pri bolnem otroku	248
7.10.5	Pravica do pripomočkov	249
7.10.6	Skupinska obnovitvena rehabilitacija	249
7.10.7	Organizirano skupinsko usposabljanje in letovanje v zdravstveni koloniji	250
7.10.8	Pravica do psa vodiča	250
7.10.9	Pravica do zdravstvenih storitev med potovanjem in bivanjem v tujini in pravica do zdravljenja v tujini	251
7.11	Socialno varstvo	254
7.10.1	Pravica do izbire družinskega pomočnika	255
7.12	Vojni invalidi	257
7.13	Otroci s posebnimi potrebami	257
7.13.1	Zgodnja obravnava predšolskih otrok s posebnimi potrebami	259
7.13.2	Predšolska vzgoja otrok s posebnimi potrebami	261
7.13.3	Vzgoja in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami v osnovni in srednji šoli	266
7.13.4	Materialni pogoji in fizična pomoč	270
7.13.5	Prilagajanje programov	271
7.13.6	Vključitev v zavod	272

7.13.7	Povrnitev stroškov prevoza . . . . .	272
7.13.8	Zagotavljanje sredstev za otroke s posebnimi potrebami . . . . .	273
7.13.9	Izvajanje vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami . . . . .	274
7.13.10	Izobraževanje na domu ali v zasebnem vzgojno-izobraževalnem zavodu . . . . .	275
7.13.11	Pravica do tolmača . . . . .	275
7.13.12	Starševski in družinski prejemki. . . . .	276
7.13.13	Dodatek za pomoč in postrežbo za slepe oziroma slabovidne otroke. . . . .	277
7.14	Pravice invalidov v praksi slovenskih institucij. . . . .	278
7.14.1	Praksa Ustavnega sodišča. . . . .	278
7.14.2	Praksa rednih sodišč. . . . .	284
7.14.2.1	Načelo enakega obravnavanja – prepoved diskriminacije. . . . .	284
7.14.2.2	Volilna pravica . . . . .	285
7.14.2.3	Dostopnost – prilagoditev vozila . . . . .	287
7.14.2.4	Pravica do uporabe slovenskega znakovnega jezika . . . . .	288
7.14.3	Primeri, ki jih je obravnaval Zagovornik načela enakosti. . . . .	290
8	Pogled naprej. . . . .	303
8.1	Sklepne ugotovitve OPI o izvajanju MKPI. . . . .	303
8.2	Ureditev na pol poti . . . . .	318
	Literatura in viri . . . . .	325
	Sodna praksa . . . . .	339
	Stvarno kazalo . . . . .	347

# Predgovor

Pomembno je videti drugega. Toliko bolj, če ima osebne značilnosti, ki ga zaznamujejo za vse življenje. Ob tem pa se je treba zavedati, da lahko institucije in družba vedno naredijo še kaj za njegovo opolnomočenje, ter sistematično zagotavljati razmere za uresničevanje načela enakopravnosti in enakih možnosti.

Slovenija je pred dvema letoma prejela poročilo Odbora OZN za pravice invalidov, ki spremlja uveljavljanje Mednarodne konvencije o pravicah invalidov. Zagovornik načela enakosti je to poročilo v prevodu objavil kot prilogo rednega letnega poročila za leto 2018, saj smo hoteli razširiti sporočilo, ki smo ga kot družba dobili od mednarodne skupnosti. Sporočilo je resno: veliko pomembnih vidikov Splošne deklaracije o človekovih pravicah kot družba in država še vedno ne izpolnjujemo, čeprav smo se k temu zavezali!

V družbi, državi in tudi politiki je očitno še vedno premalo energije, da bi se sistematično spreminjali načini, kako kot družba ravnamo s tistimi, ki jih zaznamujejo takšne ali drugačne oblike invalidnosti oziroma specifične osebne okoliščine.

Zakoni se uveljavljajo postopoma in urejajo le tiste probleme, ki jih družba v določenem obdobju zazna in razume. Medtem pa v posameznih državah in na mednarodni ravni nastajajo analize, poročila in premisleki o tem, ali zakoni uresničujejo zastavljene cilje in kako bi jih morali dopolniti, kako jih nadgraditi, da bi glede na realno življenje kot družba bolje poskrbeli za potrebe ljudi. In da bi bili zakoni zares v pomoč tistim, ki so jim namenjeni.

Kot zagovornik načela enakosti in predstojnik institucije, ki si sistematično prizadeva za spodbujanje enakopravnosti in varstvo pred diskriminacijo, pozdravljam monografijo dr. Jasne Murgel. Je celovit



in pregledno strukturiran korak v smeri, kako predstaviti položaj oseb z invalidnostmi v mednarodnem in slovenskem pravnem redu. Pričakujem, da bo knjiga konkretno pripomogla k jasnejšemu pogledu na pravne vidike tega področja in omogočila še bolj organizirano in argumentirano razpravo ter sodelovanje pri premagovanju skupnih izzivov. Ti namreč niso majhni.

Med nami so posamezniki, ki so prikrajšani ali neenako obravnavani. To lahko in moramo reševati s pravom. Vedno pa tudi s svojim osebnim ravnanjem.

*Miha Lobnik*  
*Zagovornik načela enakosti*

## Recenziji

Počaščena sem, ker sem bila povabljena recenzirati znanstveno monografijo z naslovom *Varstvo pravic oseb z invalidnostjo v mednarodnem in slovenskem pravu s pregledom sodne prakse* avtorice doc. dr. Jasne Murgel.

Poznavanje pravic oseb z invalidnostjo, ki vključuje tudi tolmačenje ključnih instrumentov za varstvo na podlagi odločitev mednarodnih teles in sodišč, je za osebe z invalidnostjo ključnega pomena, saj informiranost o pravicah in načinih uveljavljanja pomembno pripomore pri prizadevanjih za učinkovito izvajanje teh pravic v praksi. Monografija je namenjena osebam z invalidnostjo ter njihovim združenjem in organizacijam. Poznavanje pravil, ki zadevajo osebe z invalidnostjo, je prav tako pomembno za vse, ki o njih odločajo na katerikoli ravni, bodisi da sodelujejo v zakonodajnem procesu, pri izvrševanju predpisov ali v sodnih postopkih (zlasti sodniki in pravosodni sodelavci, odvetniki in državni odvetniki) oziroma so udeleženi v različnih fazah uveljavljanja pravic oseb z invalidnostjo oziroma jih obravnavajo (socialni delavci, zdravniki in zdravstveno osebje, vzgojitelji in učitelji itd.). Monografija je namenjena tudi znanstvenikom oziroma strokovnjakom, ki se ukvarjajo z mednarodno in slovensko ureditvijo statusa oseb z invalidnostjo na različnih področjih, zlasti na področju prava, socialnega varstva, zdravstva itd., uporabna pa bo tudi kot učno gradivo v študijskih programih na vseh omenjenih področjih.

Delo poleg obsežnega pregleda norm, ki zadevajo pravice oseb z invalidnostjo na splošni mednarodni, evropski in slovenski ravni, vsebuje tudi analizo ugotovitev mednarodnih in slovenskih teles, sodišč in drugih organov v zvezi s pravicami oseb z invalidnostjo. Povečini gre za postopke, ki so jih sprožile osebe z invalidnostjo zaradi domnevnih

kršitev človekovih pravic. Na podlagi analize izidov teh postopkov in drugih relevantnih virov, kot so na primer splošni komentarji mednarodnih delovnih teles o posameznih pomembnih vprašanjih s področja varstva človekovih pravic oseb z invalidnostjo, avtorica v monografiji predstavlja znanstvena spoznanja o razlagi vsebine posameznih človekovih pravic oseb z invalidnostjo, vsebovane v mednarodnih pogodbah, ki so že veljale pred Konvencijo o pravicah invalidov (MPKI), odkar je ta začela veljati. Poleg navedenega je v monografiji podana znanstvena analiza vsebine pravic, ki jih MPKI priznava zgolj osebam z invalidnostjo, na primer pravice do dostopnosti ali do rehabilitacije in rehabilitacije, in ki jih do uveljavitve MPKI ni izrecno urejal noben pravno zavezujoči mednarodni instrument. Analiza teh pravic je novost tudi v tuji pravni teoriji in se postopoma uveljavlja šele v zadnjih nekaj letih. Monografija bo s temi znanstvenimi spoznanji, posodobljenimi z najnovejšimi primeri, obogatila slovensko pravno teorijo na obravnavanem področju.

Monografija sledi najnovejšim trendom raziskovanja pravnega položaja oseb z invalidnostjo v tuji literaturi. V tujini je bilo v zadnjih nekaj letih objavljenih več monografij, ki celovito obravnavajo položaj oseb z invalidnostjo tako z vidika predpisov, obstoječe prakse pogodbenih teles in mednarodnih ter nacionalnih sodišč kot z vidika tendenc razvoja posameznih pravic oseb z invalidnostjo v vse hitreje spreminjajoči se sodobni družbi. V Slovenji doslej nismo imeli nobenega dela, ki bi poleg opisa predpisov vsebovalo tudi analizo prakse mednarodnih teles in sodišč. Ker bo ta monografija prva tovrstna v slovenskem jeziku, bo njena objava pomembno prispevala k razvoju slovenske znanosti in stroke na področju pravnega varstva pravic oseb z invalidnostjo.

Pomembno je opozoriti tudi na obsežno literaturo, na katero se sklicuje avtorica. Ko se pojavijo zapleteni primeri v praksi ali potreba po poglobljeni analizi pri raziskavah na tem področju, so navedbe dodatnih del, ki jih avtorica šteje za zanesljive avtoritete za posamezna raziskovalna vprašanja, izjemno pomembne in bralcem omogočajo pridobitev bolj poglobljenega znanja o preučevani tematiki.

V tem smislu je monografija po mojem mnenju posebej dragocen prispevek k teoriji in praksi, na katerem bodo temeljile teoretične razprave, politične diskusije ter praksa slovenskih sodišč in drugih organov, ki so pri delu vezani z Ustavo RS in evropskimi standardi varovanja pravic invalidov. Sodobni standardi varstva pravic invalidov so se gradili vrsto let in so podvrženi številnim izzivom. Veseli me, da imamo tudi v Sloveniji raziskovalce, ki svojo energijo namenjajo tem izzivom.

Navsezadnje je monografija tudi velik osebni dosežek avtorice in ji zanj iskreno čestitam. Odlično delo naj ji bo motivacija za nadaljnje redno spremljanje problematike in odzivanje na izzive, ki jih gotovo ne bo malo. Menim, da lahko Slovenija s svojo zavezanostjo pravnih in socialni državi ter visokim standardom zaščite invalidov veliko prispeva tudi k mednarodnim diskusijam in odzivom na sodobne izzive na tem področju.

prof. dr. Janja Hojnik

Maribor, 24. marca 2020

\* \* \*

Poznavanje pravic oseb z invalidnostjo, ki vključuje tudi tolmačenje ključnih instrumentov za varstvo prek odločitve mednarodnih teles in sodišč, je za osebe z invalidnostjo odločilno, saj informiranost o pravicah in načinih uveljavljanja pomembno prispeva k prizadevanjem za učinkovito izvajanje teh pravic v praksi. Monografija bo uporabna za osebe z invalidnostjo ter njihova združenja in organizacije. Pravila, ki zadevajo osebe z invalidnostjo, pa morajo poznati tudi tisti, ki odločajo o invalidih na katerikoli ravni, tako v zakonodajnem procesu,

pri izvrševanju predpisov ali v sodnih postopkih, in ki so udeleženi v različnih fazah uveljavljanja pravic oseb z invalidnostjo oziroma jih obravnavajo. Poleg tega bo uporaben pripomoček za znanstvenike in strokovnjake, ki se ukvarjajo z mednarodno in slovensko ureditvijo statusa oseb z invalidnostjo na različnih področjih, zlasti na področju prava, socialnega varstva, zdravstva itd., prav tako pa za študente na vseh omenjenih področjih.

Monografija poleg obsežnega pregleda norm, ki zadevajo pravice oseb z invalidnostjo na splošni mednarodni, evropski in slovenski ravni, ponuja tudi analizo ugotovitev mednarodnih in slovenskih teles, sodišč in drugih organov v zvezi s pravicami oseb z invalidnostjo. Povečini gre za postopke, ki so jih sprožile osebe z invalidnostjo zaradi domnevnih kršitev človekovih pravic. Na podlagi analize izidov teh postopkov in drugih relevantnih virov, kot so na primer splošni komentarji mednarodnih delovnih teles o posameznih pomembnih vprašanih s področja varstva človekovih pravic oseb z invalidnostjo, so v monografiji predstavljena znanstvena spoznanja o razlagi vsebine posameznih človekovih pravic oseb z invalidnostjo, vsebovane v mednarodnih pogodbah, ki so že veljale pred Konvencijo o pravicah invalidov (MPKI). Monografija vsebuje tudi znanstveno analizo vsebine pravic, ki jih MPKI priznava samo osebam z invalidnostjo, na primer pravice do dostopnosti, do habilitacije in rehabilitacije itd., ki jih do uveljavitve MPKI izrecno ni urejal noben pravno zavezujoči mednarodni instrument. Analiza teh pravic je novost tudi v tuji pravni teoriji in se postopoma uveljavlja šele v zadnjih nekaj letih. Monografija bo s temi znanstvenimi spoznanji, posodobljenimi z najnovejšimi primeri, obogatila slovensko pravno teorijo na obravnavanem področju.

V knjigo so zajete najnovejše usmeritve raziskovanja pravnega položaja oseb z invalidnostjo v tuji literaturi. V tujini je bilo v zadnjih nekaj letih objavljenih več monografij, ki celovito obravnavajo položaj oseb z invalidnostjo z vidika predpisov, obstoječe prakse pogodbenih teles in mednarodnih ter nacionalnih sodišč ter z vidika razvojnih usmeritev posameznih pravic oseb z invalidnostjo v hitro spreminjajoči se

sodobni družbi. V Slovenji doslej še nismo imeli monografije, ki bi poleg opisa predpisov vsebovala tudi analizo prakse mednarodnih teles in sodišč. Zato bo ta knjiga prva tovrstna monografija v slovenskem jeziku in bo pomembno prispevala k razvoju slovenske znanosti in stroke na področju pravnega varstva pravic oseb z invalidnostjo.

prof. dr. Grega Strban

Ljubljana, 7. aprila 2020