



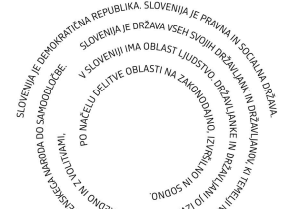
REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 540-02/12-4/

Datum: 23. 8. 2012

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika Državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o osebni asistenci (ZOA), druga obravnava, EPA 434-VI.

Zakonodajno-pravna služba je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

Vsebina predloga zakona se nanaša na pomembno in občutljivo problematiko zagotavljanja pravice invalidov do življenja v skupnosti, njihove polne vključenosti in sodelovanja v njej. Predlagatelji (skupina volivk in volivcev) se v uvodu zakonodajnega gradiva sklicujejo na 19. člen Konvencije o pravicah invalidov (Uradni list RS, št. 10/08 - MP), ki invalidom zagotavlja enako možnost izbire stalnega prebivališča, odločanja, kje in s kom bodo živeli, ne da bi jim bilo treba bivati v posebnem okolju, dostop do različnih storitev na domu ter bivalnih in drugih podpornih storitev v skupnosti. Na zakonski ravni so že uveljavljene določene oblike skupnostne pomoči, zlasti storitve, opredeljene v zakonodaji s področja socialnega varstva¹, med katerimi je mogoče zaradi nekaterih podobnosti posebej izpostaviti institut družinskega pomočnika. Osebna asistenca kot samostojen institut v našem pravnem redu ni urejena, čeprav se (kot je razvidno tudi iz zakonodajnega gradiva) na ravni invalidskih organizacij in društev različni programi pomoči, nege, spremljanja in podpore že izvajajo. Ti programi se financirajo deloma projektno, deloma pa prek programov aktivne politike zaposlovanja.

Uvodoma ugotavljamo, da pravna narava osebne asistence v predlaganem zakonskem besedilu pravno-sistemske ni definirana. Po vsebini in temeljnih izhodiščih, razvidnih iz zakonodajnega gradiva, institut osebne asistence v svojih temeljnih elementih ustreza pojmu javne službe, definirane kot družbi nujno potrebna dejavnost, s katero se zadovoljujejo potrebe po javnih dobrinah in storitvah, ki jih v javnem interesu trajno in nemoteno zagotavlja državna oziroma lokalna skupnost, kadar in če jih ni mogoče zagotavljati na trgu, njen cilj pa ni pridobivanje dobička. Ker je predlagana ureditev v tem smislu pomanjkljiva, bi jo bilo treba v nakazani smeri vsebinsko dograditi, vključno z opredelitvijo oblik zagotavljanja osebne asistence. Izhajajoč iz veljavne pravno-sistemske ureditve se storitve, ki se zagotavljajo kot javna služba na področju socialnega varstva, opravljajo prek javnih zavodov ali na podlagi koncesije, pridobljene na javnem razpisu.

¹ Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07 - UPB, 61/10 - ZSVarPre in 62/10 - ZUPJS).

S pravno-sistemskega vidika je treba jasno opredeliti tudi razmerje med novim institutom osebne asistencije in drugimi oblikami skupnostne skrbi, ki so že uveljavljene na podlagi zakona, ki ureja socialno varstvo. Predlog zakona te oblike na določenih mestih sicer omenja (npr. peti odstavek 2. člena, četrti odstavek 6. člena), vendar na ta način navedeno vprašanje ni celovito razrešeno.

Z vidika pravne varnosti je pomembna jasnost in določnost normativne ureditve. Zakonodajalec mora vsebinska, organizacijska in postopkovna vprašanja urediti tako, da naslovnik svoj pravni položaj lahko ugotovi že na podlagi zakona. Tej zahtevi tudi glede temeljnih elementov predlagane ureditve predlagano zakonsko besedilo ne zadosti (ureditev pogojev za pridobitev pravice do osebne asistencije, načina izvajanja osebne asistencije, pristojnosti organov, ki sodelujejo v postopkih odločanja o upravičenosti do osebne asistencije, razmerij med subjekti, vključenih v izvajanje osebne asistencije, vsebine in oblik usposabljanja, načina in kriterijev financiranja, vodenja evidenc in nadzora). Tudi ureditev postopka je v predlaganem zakonskem besedilu pomanjkljiva, saj ta posebnih procesnih določb ne vsebuje, navezave na uporabo zakonodaje s področja socialne varnosti in subsidiarne uporabe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, pa ne določa.

Posebej izpostavljamo tudi način oblikovanja določb, ki odstopa od izražanja, značilnega za zakonska besedila. Načelo jasnosti in določnosti, ki je ena od temeljnih sestavin načela pravne države iz 2. člena Ustave, od zakonodajalca terja jasno in razumljivo normativno izražanje pri podajanju zakonske vsebine. Te zahteve predlagano zakonsko besedilo ne izpolnjuje. Nejasnost povzroča raba splošnih, pomensko odprtih pojmov (npr. nevladne organizacije, institucije, status, diagnoza, izplačila ipd.), pa tudi neenotnost rabe pojmov, ki bi po našem razumevanju lahko označevali enako ali podobno vsebino (npr. storitve - naloge - dela in naloge, urnik dela - plan dela - urnik predvidene asistencije ipd.). Če gre za pojme, ki se vsebinsko prekrivajo, jih je treba poenotiti. Opozarjamo tudi na skromnost obrazložitve, ki pretežni del zakonskih določb predvsem povzema in je torej le formalna, namena in razlogov, iz katerih so predlagatelji izhajali pri oblikovanju konkretnih rešitev, pa v zadostni meri ne predstavi. Na več mestih je v predlogu zakona mogoče zaslediti določbe programske narave, ki v nadaljnjem besedilu predloga zakona niso izvedbeno konkretizirane, same po sebi pa nimajo normativne teže. Takšnih določb zato v okviru urejanja družbenih razmerij, katerega temeljna vsebina je določanje pravic in obveznosti, ni primerno umeščati v zakonska besedila.

V povezavi z določbami, ki napotujejo na urejanje določenih vprašanj s predpisom ministra, opozarjamo na legalitetno načelo. To načelo je temeljno za opredelitev razmerja med parlamentom ter vlado kot vrhom uprave in upravnimi organi, zanj pa je značilna vsebinska vezanost delovanja izvršilne oblasti na zakon. Zakon mora zagotavljati vsebinsko podlago za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti. Pri izdajanju podzakonskih predpisov je torej vlada v vsebinskem pogledu vezana na namen zakonodajalca in mora upoštevati iz zakona jasno razvidna vrednostna merila za izvrševanje zakona. Glede na navedeno je treba določbe predloga zakona, ki pooblašajo ministra za urejanje vrste vprašanj, ne da bi zakon za takšno urejanje določil jasne vsebinske okvire, ponovno preveriti.

Tudi oblikovanje kazenskih določb v obravnavanem predlogu zakona odstopa od načel določnosti in uveljavljenih zakonodajno-tehničnih pravil. Določbe, ki opredeljujejo prekrške in predpisujejo sankcije zanje, morajo slediti materialnemu delu zakona, v katerem morajo biti dolžnosti in prepovedi izražene na razumljiv in jasen način.

Posebno pozornost je treba nameniti tudi oblikovanju prehodnih določb. Te so v predlaganem zakonskem besedilu pomanjkljive. Ob predpogoju, da se v zakonskem

besedilu vsebinsko dogradijo vsi (v tem mnenju že nakazani) elementi, pomembni za uveljavitev instituta osebne asistencе, bi bilo treba zagotoviti tudi ureditev vseh relevantnih vprašanj prehoda in prilagoditve v skladu z novo ureditvijo.

K posameznim členom predloga zakona dajemo naslednje pripombe in opozorila:

K 1. členu:

Določba drugega odstavka, ki opredeljuje namen zakona, je v zakonskem besedilu nepotrebna. Predstavitev namena zakona je sicer pomemben element zakonodajnega postopka, vendar mora biti izkazan kot sestavni del uvoda predloga zakona², na ravni zakonskih določb pa ga ni treba povzemati.

Določba tretjega odstavka ne sledi poslovniškim določbam in iz njih izhajajoči zakonodajni praksi, poleg tega pa je tudi odveč, saj je obojespolno naslavljanje že uporabljeno v določbah, ki omenjajo posamezne subjekte. Dodajamo še, da se obveznost obojespolnega naslavljanja nanaša le na subjekte, ki jih je glede na vsebino zakonskega urejanja mogoče označiti kot *temeljne*.

K 2. členu:

Četrti odstavek je treba preoblikovati, npr. tako, da bi se glasil: "Uporabniku je zagotovljena prosta izbira izvajalca osebne asistencе."

Namesto predlagane določbe petega odstavka, ki določa nedopustnost rabe pojma "osebna asistencа" za oblike storitev, ki se izvajajo v institucijah, bi bilo ustrežneje določiti, katere storitve *niso* osebna asistencа. Sicer pa bi bilo treba te storitve povsem jasno opredeliti in hkrati navesti, na podlagi katerih predpisov se zagotavljajo.

K 3. členu:

Določba prvega odstavka je po našem mnenju zgolj deklarativne narave. Iz zakonodajnega gradiva je mogoče razbrati, da naj bi se javni interes pri izvajanju skrbi za uporabnike osebne asistencе zagotavljal trajno, nemoteno, nepridobitno in pod enakimi pogoji, torej po načelih javne službe. V tem smislu je treba zakonsko besedilo dopolniti.

K 4. členu:

Temeljna načela so sicer pomembno vodilo zakonskega urejanja, vendar jih je treba v okviru zakonske ureditve tudi ustrezno konkretizirati. V nasprotnem primeru zakonska določba obstane na deklarativni ravni, normativnih učinkov pa ne ustvari.

K 5. členu:

Prvi odstavek določa obveznost sodelovanja različnih subjektov na ravni države in lokalnih skupnosti (katero je pristojno ministrstvo, pri tem ni izrecno navedeno), torej gre za vsebino, ki je širša od vsebine, napovedane v naslovu člena. Ugotavljamo tudi, da predlog zakona v drugem odstavku obveznosti države le na splošno našteva, vloge posameznih nosilcev v sistemu zagotavljanja osebne asistencе (pa z izjemo dolžnosti financiranja v 25. členu) ne konkretizira³. Glede na opisano nedorečenost iz predloga zakona zato ni mogoče ugotoviti, kakšna naj bi bila vsebina sodelovanja, h kateremu naj bi jih zakonska določba zavezovala.

K 6. členu:

Prvi odstavek našteva negativne okoliščine, ki jih organ pri presoji upravičenosti ne sme upoštevati. Ker upravičenost do osebne asistencе ob izpolnjevanju predpisanih

² Druga alineja drugega odstavka 115. člena Poslovnika Državnega zbora določa, da je navedba ciljev in načel obvezna sestavina uvoda predloga zakona.

³ V zvezi s pristojnostjo občin posebej tudi opozarjamo na odločbo U-I-97/05 z dne 7.7.2005, s katero je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje Zakona o socialnem varstvu z Ustavo.

pogojev izhaja iz naslednjega odstavka, takšna določba po našem mnenju ni potrebna. Dodajamo, da v predlaganem besedilu okoliščine tudi niso jasno določene, saj se besedilo sklicuje pomensko preohlapne pojme ("status", "diagnoza").

V okviru prve alineje drugega odstavka določen pogoj invalidnosti ni dovolj jasno opredeljen. Določbo bo zato treba dopolniti z natančno opredelitvijo tega pogoja in navezavo na predpise, ki njegovo vsebino in stopnjo definirajo. Le na ta način bo iz zakona razvidno, kako se bo ta pogoj v postopku odločanja o pravici do osebne asistencije sploh lahko izkazoval. Tudi pojem "institucija", omenjen v tretji alineji, ni dovolj jasen, čeprav je brez vpeljave ustrezne okrajšave v zakonsko besedilo uporabljen že v 2. členu. V četrti alineji je določeno, da naj bi bilo do osebne asistencije upravičene le osebe, ki potrebujejo pomoč več kot 30 ur tedensko. Z vidika načela enakosti je treba jasno izkazati, kateri so stvarni in v naravi stvari utemeljeni razlogi, ki narekujejo predlagani razlikovalni kriterij v primerjavi z osebami, ki bi potrebovale po vsebini enako ali primerljivo obliko pomoči, vendar njihove potrebe po pomoči tega praga ne bi dosegale.

Tretji odstavek je v delu, ki se sklicuje na čas uveljavitve tega zakona, prehodne narave, zato je treba določbo umestiti med prehodne določbe in jo temu ustrezno prilagoditi. Določbo je treba ponovno pretehtati tudi z vidika jasnosti, in sicer v delu, ki se sklicuje na "verificirane socialnovarstvene programe". Glede na pomensko ohlapnost zapisa bi bilo najverjetneje mogoče mednje šteti tudi oblike, naštetje v četrtem odstavku, čeprav naj bi se v slednjem nekatere od oblik z osebno asistenco celo izključevale.

Določba četrtega odstavka, ki napotuje na "smiselno" zmanjšanje obsega odobrenih ur osebne asistencije v primeru njene kombinacije s storitvijo pomoči na domu po zakonu, *ki ureja* socialno varstvo, ni določna, saj bo zaradi odsotnosti meril obseg zmanjšanja prepuščen izključno presoji organa.

K 7. členu:

V okviru posameznih točk prvega odstavka precizirane vrste storitev osebne asistencije so za zakonsko besedilo preveč podrobne. Za ureditev na ravni zakona je namreč značilna splošnost in abstraktnost opredelitev. Posamezne oblike in vrste storitev bi bilo primerneje opredeliti v okviru podzakonskega predpisa.

Del besedila drugega odstavka, iz katerega izhaja, da naj bi bil seznam vsebine storitev le okvirjen, ni povsem jasen, saj mora zakon na splošni ravni določiti celovit nabor oblik pomoči, ki naj bi se zagotavljale v okviru osebne asistencije. Če je namen te določbe v tem, da se vsebina pomoči v konkretnem primeru prilagodi posameznemu uporabniku glede na njegove želje in potrebe, pa bi bilo določbo mogoče v okviru 7. člena opustiti, saj bosta obseg in vrsta pomoči določena z odločbo, izdano v okviru posamičnega postopka.

K 8. členu:

V zvezi z določbama prvega in devetega odstavka opozarjamo, da je opredelitev meril za določanje obsega storitev vsebina, ki jo mora v celoti urediti zakon, morebitno podzakonsko urejanje pa se lahko omeji le na njihovo konkretizacijo (načelo legalitete).

Del drugega odstavka, ki se nanaša na upravičenost od najmanj 30 do 168 ur, je na tem mestu nepotrebno, saj je pogoj, ki se nanaša na čas pomoči, že določen v drugem odstavku 6. člena predloga zakona. Dodajamo, da je v tem pogoju po naravi stvari največje možno tedensko število ur potrebne pomoči že vsebovano, zato je besedilo "do 168 ur" odveč.

V okviru določb tretjega in četrtega odstavka izpostavljamo splošnost in normativno nenatančnost nekaterih opredelitev (*aktivnost, družbeni položaj, vpetost v družinsko okolje, druge okoliščine, kulturno pričakovana družbena vloga*), zaradi česar je vsebina določb premalo jasna.

Ocena potreb je podlaga za določitev obsega osebne asistencije v konkretnem postopku, kar je treba upoštevati tudi v določbi petega odstavka. Sicer pa iz predlaganega zapisa ("se določi") ni razvidno, kdo, na kakšen način in na podlagi katerih okoliščin naj bi to oceno sploh podal. Domnevati je sicer mogoče, da naj bi bil to organ, ki odloča o upravičenosti do osebne asistencije, vendar navezava na 9. člen, ki ta organ določa, iz predlaganega besedila ni razvidna.

V zvezi s šestim odstavkom menimo, da bi kazalo ureditev periodičnega ocenjevanja potreb po osebni asistenci in s tem povezanimi postopki v zakonsko besedilo vgraditi ločeno. Ker se mora upravičenost presojati na podlagi jasnih meril, je lahko vsaka sprememba vezana le na tiste okoliščine, ki so relevantne tudi za odločitev organa o upravičenosti do osebne asistencije. Besedilo v oklepaju, ki nekatere od teh okoliščin primeroma našteva, je zato odveč.

Besedilo sedmega odstavka je programske narave in nejasno oblikovano. Če se nanaša na primere, kadar uporabniku institucionalno varstvo v smislu zakona, ki ureja socialno varstvo preneha, je treba morebitne posebnosti postopka v teh primerih vsebinsko in časovno natančneje opredeliti.

Tudi določba osmega odstavka ni jasna, saj iz nje ni razvidno, na čigava "trenutno razpoložljiva finančna sredstva" se nanaša.

K 9. členu:

Člen, ki določa, kje uporabnik poda svojo vlogo (ustrezneje: zahtevo) in kateri organ o njej odloča, bi bilo zaradi sistematike in upoštevanja časovnega zaporedja postopkov umestiti pred 8. člen predloga zakona. Sicer pa se na tem mestu sklicujemo na uvodoma že predstavljene pomisleke glede pomanjkljive in nesistemske ureditve postopkov odločanja. Čeprav se glede organov, ki naj bi odločali, predlog zakona opira na že vzpostavljen, v drugih predpisih določen organizacijski sistem, pa glede ureditve načina odločanja in pravil postopka na druge predpise ne napotuje. Ker je v tem pogledu predlog zakona pomanjkljiv, ni povsem jasno, ali je za odločanje o pravici do osebne asistencije predviden upravni ali izvedenski postopek ali morda njuna kombinacija, v katerem bi se na podlagi ugotovitve izvedencev neposredno odločilo z odločbo o pravici posameznika. Opozarjamo, da je glede na opisano nedorečenost predlagana ureditev nejasna tudi glede vprašanja pravnih sredstev zoper odločbo.

Iz prvega odstavka izhaja, da mora uporabnik vlogo podati na ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, medtem ko drugi odstavek glede odločanja o pravici določa pristojnost pristojne invalidske komisije pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Takšna rešitev je nesistemska, glede na primerljivo zakonsko ureditev na drugih področjih pa tudi neobičajna. Iz določb ni razvidno, kakšno naj bi bilo v postopkih odločanja razmerje med ministrstvom in invalidsko komisijo, ki je po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju izvedenski organ Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, pri čemer zakon⁴ pri imenovanju njenih članov pristojnosti ministra ne določa. Kar zadeva imenovanja dveh dodatnih članov s strani ministra v že obstoječe komisije, ni jasno, ali naj bi komisije v takšni sestavi delovale le

⁴ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZvarDod in 98/09 – ZIUZGK, 38/10 - ZUKN, 61/10 - ZSVarPre, 79/10 - ZPKDPIZ, 40/11- ZSVarPre-A, 94/11 - odločba US in 105/11 - odločba US) v 261. členu določitev organizacije in načina delovanja nalaga Zavodu za pokojninski in invalidsko zavarovanje.

v postopkih odločanja o pravici do osebne asistence, ali pa bi bilo morda njihovo delovanje širše. V povezavi s predlagano rešitvijo se zastavlja vprašanje vezanosti mandata dodatnih članov na mandat dosedanjih članov komisij. V delu, ki nalaga dopolnitev sestave (*ob uveljavitvi zakona obstoječih*) komisij, pa določba predstavlja prehodno ureditev, zato je umestitev v materialni del zakona neprimerna. Tudi rok za imenovanje teh članov v prehodnih določbah predloga zakona ni določen.

Besedilo določbe tretjega odstavka, oblikovano na način, ki odstopa od običajnega normativnega izražanja, določa le razgovor komisije z uporabnikom in njegovim zagovornikom, vendar zaradi neopredeljenosti pojma "zagovornik" ni jasno, na koga konkretno se ta sploh nanaša. Ker je za odločanje bistveno tudi ugotavljanje izpolnjevanja pogojev iz 8. člena, kar je mogoče le na podlagi zdravstvene dokumentacije in mnenja drugih institucij, bi bilo treba določbo vsekakor dograditi tudi v tej smeri, saj predlog zakona za odločanje o teh vidikih upravičenosti do osebne asistence ni predvidel nobenih podlag.

Odločba je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ *odloči* o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Temu pa peti odstavek, ki *oceno* potreb, izraženo v številu ur osebne asistence, opredeljuje kot vsebino odločbe, ne sledi. V odločbi bi bilo treba jasno določiti tudi vrsto osebne asistence, do katere je uporabnik upravičen ter obseg, v katerem se zagotavlja. Prav tako ni jasno, na kakšen način naj bi v postopku pred komisijo uporabnik izbral osebo, ki naj bi mu pomagala pri upravljanju z osebno asistenco, kdo je lahko ta oseba in kaj so njene naloge. Iz predlaganih določb tudi ni razvidno, kdaj, na kakšen način in izmed katerih oseb naj bi bila opravljena izbira izvajalca in osebnega asistenta.

V zvezi s petim odstavkom ponovno poudarjamo, da je treba temeljna pravila delovanja komisije in način imenovanja jasno urediti z zakonom, urejanje v podzakonskem predpisu se lahko omeji le na konkretizacijo in izvedbo teh vprašanj. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) določa, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka na posameznem upravnem področju urejena drugače kot to ureja ZUP, vendar taka ureditev lahko izhaja le iz zakona, nikakor pa ne iz podzakonskega predpisa ministra. V obravnavanem primeru še dodajamo, da je sicer urejanje posameznih vprašanj, vezanih na delovanje invalidskih komisij in izvedenskih organov na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja v pristojnosti ZPIZ⁵, zato ni jasno, kakšno naj bi bilo razmerje med aktom ZPIZ in podzakonskim predpisom ministra pri podrobnejšem urejanju delovanja istega organa.

Iz določbe šestega odstavka in zakonodajnega gradiva nasploh ni mogoče ugotoviti, kako in pod kakšnimi pogoji bi bil lahko uporabnik sam izvajalec svoje lastne asistence. Ker je enaka rešitev vgrajena tudi v nadaljnje določbe predloga zakona, jo je treba dodatno pojasniti in v nakazanem smislu normativno dograditi.

K 10. členu:

Način določitve izvajalcev osebne asistence je nejasen. V zvezi z določbo prve alineje, ki kot izvajalce opredeljuje nepridobitne in nevladne organizacije, opozarjamo, da gre za pojem, ki je uveljavljen v družboslovnem in pogovornem smislu in predstavlja skupen pojem za organizacije, ki delujejo neprofitno oziroma v dobro družbe. Izraz lahko zajema društva, zavode zasebnega prava, ustanove, skratka različne pravnoorganizacijske oblike. Ker pa pojem nepridobitnih in nevladnih organizacij v pravnem redu ni pravno definiran, je opiranje zakonskih določb nanj, zlasti pri določanju zakonskih pogojev, neprimerno.

⁵ Glej 4. člen Pravilnika o organizaciji in načinu delovanja invalidskih komisij ter drugih izvedenskih organov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije Uradni list RS, št. 118/05, 17/07 in 18/07 - popravek).

Glede določbe druge alineje ponovno opozarjamo na nejasnost rešitve, po kateri bi lahko osebno asistenco kot *dejavnost* opravljal(i) uporabnik(i) sam(i).

K 11. členu:

Prvi odstavek določa, da je lahko osebni asistent *kdorkoli*, ki si ga uporabnik izbere, ga izučiti in usposobi za nudenje pomoči ter je z njim mogoče skleniti pogodbo o delu ali pogodbo o opravljanju storitev. Rešitev obravnavanega člena, po kateri naj bi bilo usposabljanje naloga uporabnika, ni skladna z rešitvijo četrte alineje tretjega odstavka istega člena in 22. člena predloga zakona, po kateri naj bi bili nosilci usposabljanja osebnih asistentov izvajalci osebne asistencije, ki bi jih izbral minister. Hkrati tudi ni jasno, s kom naj bi osebni asistent sploh sklenil pogodbo, na katero se določba prvega odstavka sklicuje.

Določbo drugega odstavka, ki opredeljuje vsebino pomoči, je treba dopolniti z napotilom na odločbo, s katero je bilo odločeno o pravici do osebne asistencije.

V tretji alineji tretjega odstavka določen pogoj neobsojenosti (v povezavi s prekrški je ustreznejše uporabiti pojem nekaznovanosti) za prekršek oziroma kaznivo dejanje nasilja, spolne nedotakljivosti oziroma diskriminatornega ravnanja na podlagi invalidnosti po drugih predpisih, je presplošno oblikovan, zato ne more zadostiti zahtevi po jasnosti in določnosti, ki je na področju kazenskega prava še posebej izrazita. Posebej opozarjamo na institut izbrisa obsodbe za kaznivo dejanje (uveljavljen je tudi na področju prekrškov), po katerem z izbrisom obsodbe iz kazenske evidence prenehajo vse pravne posledice obsodbe, obsojenec pa velja za neobsojenega. Pogoja iz tretje alineje torej ni dopustno opreti na pravnomočne odločbe, ki so bile iz evidence že izbrisane.

Glede na to, da naj bi bila ustrezna usposobljenost pogoj za opravljanje dela osebnega asistenta, ni jasno, v katerih primerih bi bilo možno usposabljanje opraviti šele v treh mesecih po začetku opravljanja dela. Če je morda namen tega dela četrte alineje v tem, da se za osebne asistente, ki takšno delo ob uveljavitvi zakona že opravljajo, omogoči nadaljevanje dela, bi jo bilo smiselno preoblikovati in v zakon umestiti kot prehodno določbo.

V okviru pete alineje je treba pojasniti, ali ima določba prehodno naravo ali pa se morda želi predlagano rešitev v zakonsko ureditev vgraditi sistemsko, saj vsebinske obrazložitve te določbe ni. Precizirati je treba tudi, na katere verificirane izvajalce socialnovarstvenih programov se sklicuje, saj je uporabljen pojem presplošen.

K 12. členu:

Tudi na tem mestu opozarjamo, da ni jasno, kdaj, na kakšen način in pod kakšnimi pogoji bi lahko *upravljanje* storitve izvajalca osebne asistencije prevzel uporabnik sam. Določbe predloga zakona je treba v tem pogledu dograditi.

K 13. členu:

Določbe tega člena predvidevajo (vzpostavitev in) vodenje registra izvajalcev osebne asistencije, ni pa jasno, kakšen je učinek vpisa v register (konstitutiven ali zgolj publiciteten) in o katerih dejstvih in okoliščinah bo ministrstvo o vpisu odločalo. Predlog zakona ne ureja prenehanja opravljanja dejavnosti, zato iz določb ni razvidno, na kakšno dejansko in pravno podlago bo oprt postopek izbrisa iz registra.

K 14. členu:

Določbe tega člena določajo pogoje za vpis v register, ki jih mora izpolnjevati izvajalec osebne asistencije, vendar glede na že podane pomisleke pri opredelitvi subjektov, ki to dejavnost lahko opravljajo, in način zapisa ni povsem jasno, ali morajo bi bili ti pogoji izpolnjeni kumulativno.

Predlog zakona od izvajalcev osebne asistencije v 17. členu zahteva, da osebno asistenco uporabnikom tudi dejansko zagotovijo, vendar določbe tega člena v zvezi s tem ne določajo nikakršnih pogojev, kar je treba preveriti.

K 15. členu:

Narava in namen izvedbenega načrta, ki naj bi ga izdelala uporabnik in izvajalec osebne asistencije in ga (v vednost) posredovala pristojnemu ministrstvu, nista dovolj jasno opredeljena, v drugem odstavku naštetih vsebin pa bi morale izhajati že iz odločbe, s katero je bilo odločeno o pravici do osebne asistencije. Določbo je treba pretehtati v povezavi z možnostjo, da vlogo izvajalca opravlja sam uporabnik.

V povezavi z določbo tretjega odstavka je treba pojasniti, na kakšne spremembe aktivnosti se določba nanaša in na kakšni podlagi naj bi te spremembe temeljile.

K 16. členu:

V drugem odstavku je ponovno povzeta pravica uporabnika do proste izbire osebnega asistenta, vendar izvedba te pravice ni zakonsko konkretizirana. V zvezi z zadnjim delom določbe tudi ni jasno, na kakšno odgovornost uporabnika za izbiro osebnega asistenta se nanaša.

Določba četrtega odstavka je v delu, ki kot podlago za odstop izvajalca od osebne asistencije za uporabnika, določa kršitev delovne ali kazenske zakonodaje, bistveno presplošna, hkrati pa tudi ne ureja, kako naj bi se ti razlogi izkazovali. Predlog zakona je po naši oceni pomanjkljiv tudi glede določitve možnosti, da pod določenimi pogoji z delom preneha osebni asistent. Predlagano rešitev je treba dograditi tudi z mehanizmi za zagotavljanje vsaj minimalnega obsega pomoči v času do izbire novega izvajalca (izdaje odločbe) oziroma osebnega asistenta. Če naj bi se osebna asistencija opravljala pod pogoji javne službe, mora biti dostopnost storitev zagotovljena nemoteno in trajno.

K 17. členu:

Ker bi morala biti vrsta in obseg nalog osebne asistencije za posameznega uporabnika izhajati iz odločbe, je treba ustreznost drugega odstavka ponovno pretehtati.

Tretji odstavek je nejasen v delu, ki se sklicuje na "lastne okoliščine", zaradi katerih naj bi izvajalec ne mogel (začasno ali trajno) zagotavljati osebne asistencije, prav tako pa tudi ni določen postopek, po katerem se ta nezmožnost objektivno ugotavlja. Predlog zakona to oceno v celoti prepušča izvajalcu, hkrati pa mu nalaga zgolj obveznost, da o tem obvesti uporabnika in ministrstvo. Tudi na tem mestu opozarjamo na odsotnost ureditve mehanizmov za nadaljnje zagotavljanje osebne asistencije.

K 18. členu:

Zakon mora jasno določiti vsebino in način nadzora nad delom, razmerja med posameznimi subjekti in vsebino poročanja glede izvajanja osebne asistencije, povsem izvedbeni in operativni vidiki (vodenje evidenčnih listov prisotnosti, urnikov dela - *planov* dela ipd.) pa so vprašanja, ki bi jih bilo mogoče urediti tudi na ravni podzakonskega predpisa, katerega izdajo peti odstavek že določa.

Četrty odstavek je glede na vsebino in način zapisa mogoče oceniti kot programsko normo, te pa za uporabo v zakonskih besedilih niso primerne.

K 19. členu:

Ker naj bi v skladu z določbo 17. člena predloga zakona izvajalci osebno asistenco tudi zagotavljali, je treba to obveznost posebej opredeliti tudi v naboru nalog v okviru prvega odstavka.

K 20. členu:

Določbe tega člena so odveč, saj vsebino drugih pooblastilnih določb le ponavljajo.

K 21. členu:

Napotilo na podzakonski predpis, ki je predlagano v drugem odstavku, ni ustrezno. Vsebinsko pooblastil, ukrepov in postopke nadzora je treba urediti v zakonu, glede posameznih vprašanj, ki jih zakon ne bi uredil, pa določiti uporabo določb zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor. Dodajamo, da bi bilo treba z vidika sistematike in upoštevanje ustaljeno zakonodajno prakso navedena vprašanja urediti v okviru posebnega poglavja predloga zakona.

K 22. in 23. členu:

V zvezi z določbo prvega odstavka 22. člena se zastavlja vprašanje vsebine usposabljanja, saj je ta v predlogu zakona brez vnaprej določenih vsebinskih okvirov v celoti prepuščena podzakonskemu predpisu. Nejasen je tudi postopek izbire izvajalca in kriteriji zanjo, zato je treba zakonsko besedilo dograditi tudi v tej smeri.

V petem odstavku obeh členov bi bilo namesto predlaganih zapisov ustrezneje določiti, da se sredstva za izvedbo programov usposabljanja (osebnih asistentov in asistentov) zagotavljajo iz državnega proračuna.

Dodajamo še, da bi bilo zaradi sistematike smiselno tudi določbe, ki urejajo usposabljanje (22. in 23. člen), v predlog zakona umestiti kot posebno poglavje.

K 24. členu:

Predlagane določbe 24. člena, ki naj bi uredile merila za določitev cene osebne asistence, niso oblikovane z zadostno jasnostjo, zato bi jih bilo treba preoblikovati. Merila in postopke, pa tudi subjekt, ki bo ceno določil, mora opredeliti zakon.

Določba petega odstavka po svoji vsebini ne sodi v člen, ki ureja ceno storitve.

Zapis šestega odstavka je jezikovno in vsebinsko nejasen (npr. stroški nadomeščanja, stroški komisij in usposabljanj), poleg tega pa v zadnjem delu presega vsebino, ki jo napoveduje naslov člena.

K 25. členu:

V tem členu so navedeni viri financiranja osebne asistence, vendar je predlog zakona nejasen in nedorečen, saj ne opredeljuje jasnih razmerij med viri, vsebin in subjektov, ki naj bi bili deležni financiranja, ter s tem povezanih postopkov. Predlog zakona tudi ne zagotavlja jasne razmejitve med financiranjem mreže osebne asistence in ceno storitev.

K 26. členu:

Predlagani zapis določbe je nejasen, sicer pa je njegova vsebina predmet proračuna in predpisov, ki urejajo javne finance.

K 27. členu:

Besedilo prvega stavka, ki določa "strogo namenskost" sredstev je za uporabo v zakonskem besedilu neprimerno, zgolj takšen zapis pa brez ustreznih mehanizmov nadzora tudi ne zadošča za zagotovitev cilja, ki naj bi ga določba zasledovala. Opozarjamo tudi na rešitev, ki predvideva, da naj bi nadzor nad upravljanjem s sredstvi opravljala posebna sedemčlanska komisija sofinancerjev, ki naj bi se koordinirala na ministrstvu. Takšna rešitev je nesistemska, hkrati pa tudi ni jasno, kdo naj bi komisijo imenoval ter kakšna naj bi bila njena pooblastila in pristojnosti.

K 28. členu:

Člen je normativno nejasno oblikovan, saj ni razvidno, na katera izplačila se nanaša in kdo so subjekti, ki sredstva izplačujejo oziroma prejmejo.

K 29. členu:

Kot je razvidno iz besedila člena, naj bi ta uredil zbiranje, obdelovanje in hranjenje podatkov za osebno asistenco, tudi osebnih podatkov ter podatkov, ki so obravnavani kot davčna tajnost. Predlagane določbe pa ne opredeljujejo, kateri naj bi bili ti podatki, kakšen je namen in s čim naj bi bila utemeljena nujnost njihovega pridobivanja. Z vidika varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave) gre pri vsakem zbiranju in obdelavi osebnih podatkov za poseg v pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika (informacijska zasebnost). Posameznik pa mora sprejeti omejitve informacijske zasebnosti oziroma dopustiti posege vanjo v prevladujočem splošnem interesu in ob izpolnjevanju ustavno določenih pogojev. Poseg je dopusten, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, in ali sta predvidena nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten. Zbirati se smejo le podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena (podrobneje gl. npr. odločbo št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008, Uradni list RS, št. 68/08). Glede na opisani ustavni okvir so torej predlagane določbe obravnavanega člena pomanjkljive.

K 30. in 31. členu:

Na namen, zaradi katerega se osebni podatki zbirajo oziroma uporabljajo, ni dopustno sklepati zgolj iz splošnih oziroma načelnih določb zakona, zato je treba določbe obeh členov v tem smislu dograditi. Hkrati kaže preveriti možnost, da se zakon dopolni z rešitvijo, ki bi predvidela tudi vzpostavitev in vodenje evidence osebnih asistentov, saj v nasprotnem primeru ni povsem jasno, kako bi jih uporabniki lahko izbirali.

K 32. členu:

Določbo prvega odstavka tega člena je mogoče oceniti kot programsko normo, saj ministrstvu zgolj nalaga skrb in odgovornost za nenehno izboljšanje kakovosti izvajanja osebne asistencije, iz tega cilja izhajajočih nalog in pristojnosti pa predlog zakona ne opredeljuje. V drugem odstavku predlagana pooblastilna določba v ta namen ne zadošča, saj ministru za izdajo podzakonskega predpisa ne daje zadostnih vsebinskih smernic in kriterijev.

K 33. in 34. členu:

Člena določata kršitve tega zakona in globe zanje, vendar so njune določbe preveč splošne. Predlog zakona namreč postopkov, ki bi bili podlaga za zmanjšanje ali prenehanje pravic in s tem povezane obveznosti sporočanja sploh ne ureja (33. člen). Podobna ugotovitev velja tudi za kršitev, ki naj bi bila podana v primeru namerne neupravičene pridobitve materialne koristi (34. člen). Glede na nejasnost ureditve vprašanj financiranja ni jasno, kako bi bilo to mogoče ugotavljati, sicer pa gre za ravnanje, ki je po veljavni zakonodaji lahko tudi predmet kazenskih in civilnih postopkov.

Ravnanje ali opustitev, ki naj bi bilo podano, da je ga je mogoče opredeliti kot prekršek, mora biti v zakonu ali drugem predpisu določeno natančno in mora izhajati iz povsem jasne zakonske opredelitve obveznosti ali prepovedi, da lahko naslovnik norme nedvomno ugotovi, kakšno ravnanje predstavlja prekršek. Predlagana določitev prekrškov zato ni v skladu z zahtevano jasnostjo in določnostjo predpisov.

K 35. členu:

Predlagana prehodna določba opredeljuje le rok za sprejem (pravilno: izdajo) podzakonskega predpisa, ne ureja pa vseh drugih relevantnih vprašanj prehoda na novo zakonsko ureditev (npr. usposabljanja, izdaja odločb, vzpostavitev financiranja, vodenja registrov in evidenc ipd.).

K 36. členu:

V prvem odstavku je poleg določbe o uveljavitvi predlagan tudi zamik začetka uporabe zakona na 1. januar 2013, vendar okoliščine, ki glede na ustaljena nomotehnična pravila utemeljujejo ločeno urejanje uveljavitve in začetka uporabe zakona (npr. izdaja podzakonskih predpisov, izvedba zahtevnih organizacijskih vprašanj ali drugih prilagoditev novim zakonskim rešitvam) v obrazložitvi člena niso predstavljene.

Vsebino drugega odstavka bi bilo (namesto v končni določbi, ki določa uveljavitev zakona) ustrežneje urejati v ločenem členu, saj gre za prehodno določbo. Preveriti še velja, ali je nadaljnje izvajanje dosedanjih oblik skrbi za invalide ustrezno vezati na začetek uporabe zakona (ne pa morda na prenehanje podlag njihovega zagotavljanja), saj do tega časa izvajanje osebne asistencije v skladu z novo ureditvijo še ne bo moglo biti zagotovljeno. Ker predlagani institut kot posebna oblika skupnostne skrbi še ni zakonsko urejen, bi bilo namesto pojma "osebna asistenca" uporabiti dikcijo, ki bi se nanašala na (jasno opredeljene) programe pomoči, nege in podpore.

Sekretarka
Mira Palhartinger, l.r.

Božo Strle
vodja

Poslano:

- Odboru za delo, družino, socialne zadeve in invalide
- Odboru za finance in monetarno politiko